

Український незалежний центр політичних досліджень

**Правові умови розвитку
громадянського суспільства
в Україні**

Що потрібно зробити?

2011

ББК 67.9(4УКР)301

П68

Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що по-П68 трібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносільська [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: Агентство «Україна», 2011. — 132 с.

ISBN 978-966-2157-62-8

Книга містить рекомендації щодо покращення законодавчого середовища діяльності організацій громадянського суспільства. Наведено детальний аналіз законодавства та практики його застосування у сферах створення та реєстрації ОГС, державної фінансової підтримки їх діяльності, залучення ОГС до надання соціальних послуг, механізмів громадської участі та оподаткування благодійної діяльності.

Видання буде корисним керівникам органів державної влади, лідерам організацій громадянського суспільства, експертам в галузі гуманітарної політики.

ББК 67.9(4УКР)301 + 60.5

MINISTRY OF FOREIGN
AFFAIRS OF DENMARK

*Empowered lives.
Resilient nations.*

Публікацію підготовлено за фінансової підтримки Програми розвитку ООН в рамках проекту «Розвиток громадянського суспільства». Зміст матеріалів є винятково відповідальністю авторів та не обов'язково відображає точку зору донора. Жодну частину цих матеріалів не можна відтворювати, використовувати у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, ксерокопіювання чи інший спосіб, без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Книга видається українською мовою в друкованому й електронному варіантах. Електронну версію видання представлено на сайті УНЦПД за адресою <http://www.ucipr.kiev.ua>.

У друкованому вигляді книга розповсюджується безкоштовно. УНЦПД дозволяє поширювати тексти з посиланням на джерело.

ISBN 978-966-2157-62-8

© Вінніков О. Ю., Ковриженко Д. С., Красносільська А. О., Лациба М. В., Сідельнік Л. Л., Солонтай О. Г., Чорній Л. І., Яцків Т. Г., 2011
© УНЦПД, 2011

Зміст

Вступне слово	4
Біла книга «Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні»	6
Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства: результати, інституційне забезпечення та напрямки вдосконалення.....	34
Аналіз системи та механізмів державної фінансової підтримки ОГС.....	45
Застосування законодавства про громадські організації в Україні: результати аналізу судової практики	60
Правовий висновок щодо відповідності Закону України «Про об'єднання громадян» № 2460 від 16 червня 1992 року Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec(2007)14.....	71
Рекомендації щодо законодавчого врегулювання основних питань, пов'язаних з організацією надання соціальних послуг неурядовими організаціями («12 пунктів»).....	89
Оподаткування благодійної діяльності. Проблемні питання та рекомендації щодо їх вирішення	96
Реформа оподаткування громадських організацій в Україні: проблема адаптації до європейських стандартів	102
Маркетинг неприбуткових організацій, або Чи зможуть громадські організації отримати державні замовлення?	110
Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec(2007)14 (Прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 року на 1006-му засіданні заступників міністрів)	120

Вступне слово

Шановні колеги!

Чому ми підготували цю публікацію? Ми вважаємо, що громадяни нашої держави вже досягли достатнього рівня консолідації для вироблення спільного бачення бажаного майбутнього розвитку громадянського суспільства України. Сьогоднішні правові умови для діяльності організацій громадянського суспільства вкрай несприятливі. Ми переконані, що вже настав час спільними зусиллями громадських діячів, прогресивних політиків і державних службовців, міжнародних партнерів змінювати ситуацію на краще.

Підготовка рекомендацій та аналітичних матеріалів, розміщених у цій книзі, здійснювалася експертами різних організацій за підтримки різних донорів протягом декількох останніх років. Завдання публікації: об'єднати ці розробки в рамках одного плану реформ.

Головним документом — є Біла книга «Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні». Це аналітичний документ, який максимально лаконічно описує, яких саме реформ в законодавстві потребує громадянське суспільство сьогодні. Всі інші матеріали дають аналіз сьогоднішньої ситуації та пояснюють суть реформ в таких сферах, як: створення та реєстрація ОГС, державна фінансова підтримка їх діяльності, залучення ОГС до надання соціальних послуг, механізмів громадської участі та оподаткування благодійної діяльності.

Для кого ця книга?

Рекомендації, які надані в цій книзі, розраховані насамперед на керівництво країни. Саме від Президента, членів уряду, народних депутатів залежить створення сприятливого правового середовища для організацій громадянського суспільства. Держава, в розумінні — органи влади, має зробити перший крок. Саме держава має дати можливість громадянам легко і швидко створити громадську організацію чи благодійний фонд. Саме держава має дати можливість бізнесу надавати благодійну допомогу без податкового тягаря на отримувача цієї допомоги. Об'єднання громадян повинні мати дієві механізми проведення експертизи проектів рішень органів влади і мати можливість бути почутими.

Ми розуміємо, що без активної участі громадськості наведені рекомендації не стануть планом дій для влади. Більше того, ми переконані, що чим більше громадських діячів будуть наполягати на ухваленні необхід-

них для розвитку громадянського суспільства рішень, тим швидше вони будуть ухвалені.

Що робити з цими рекомендаціями?

Ми пропонуємо всім організаціям знайти своє питання в наведених рекомендаціях і розпочати адвокатування його вирішення.

Ми маємо достатньо хороші шанси найближчим часом отримати новий Закон України «Про громадські організації» та «Про благодійництво і благодійні організації». І головним чином саме завдяки тому, що громадські організації і благодійні фонди об'єднали свої зусилля для адвокатування цих реформ.

На жаль, на сьогодні поки не існує коаліції організацій, які рухають реформу залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг, або запровадження механізмів громадської участі на рівні місцевих органів влади.

Ми звертаємося до політиків та державних службовців. Підтримайте розвиток громадянського суспільства і ви отримаєте надійного помічника для вирішення соціальних проблем країни. ОГС вже сьогодні краще за державу надають соціальні послуги у сфері ВІЛ або по роботі з дітьми-сиротами чи інвалідами. Саме активні та навчені громадські організації і журналісти є найкращими запобіжниками корупції та порушення прав людини.

Сподіваємося, що ми всі вже зрозуміли, що побудувати соціальну, правову, демократичну державу можна лише спільними зусиллями громадянського суспільства і влади.

В добрий час!

*Максим Лациба,
Український незалежний центр політичних досліджень*

Біла книга

«Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні»¹

Розробка цього документа спрямована на визначення конкретних проблем у законодавчому середовищі для громадських та благодійних організацій в Україні та формування пропозицій щодо його вдосконалення.

Документ адресований організаціям громадянського суспільства й органам державної влади та відкритий для обговорення й уточнення.

I. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Згідно з міжнародними оцінками, громадянське суспільство в Україні залишається неконсолідованим та значно відстає у своєму розвитку від громадянського суспільства європейських країн в цілому та постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи зокрема. Незважаючи на певні зусилля держави у напрямку сприяння розвитку громадянського суспільства, упродовж останніх трьох років не зафіксовано зростання рівня розвитку громадянського суспільства в Україні (Індекс сталості громадських організацій Агентства міжнародного розвитку США (USAID NGO sustainability Index²), рейтинг «Перехідні держави» (Nations in Transit) Міжнародної неурядової організації «Дім свободи»³ (Freedom House).

¹Підготовлено групою експертів у складі М. Лациби, А. Красносільської (Український незалежний центр політичних досліджень), О. Віннікова (Мережа розвитку європейського права), Т. Яцків (Центр громадської адвокатури). Документ розроблено завдяки спільній підтримці Міністерства закордонних справ Данії та Програми розвитку ООН в рамках проекту «Розвиток громадянського суспільства». Думки, відображені у матеріалі, можуть не збігатися з поглядами Програми розвитку ООН та Міністерства закордонних справ Данії.

²Детальніше про методологію та дані досліджень див.: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/

³Детальніше про методологію та дані досліджень див.: http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=321

Недостатній стан розвитку громадянського суспільства фіксують і статистичні дослідження. Так, в Україні на 10 тис. населення зареєстровано лише 14 громадських організацій. В той же час, в Угорщині на 10 тис. населення діють 46 організацій, у Хорватії – 85, а в Естонії – 201. Частка громадських організацій у ВВП України становить 0,24%⁴, тоді як у Росії цей показник дорівнює 0,5%⁵, у Бельгії – 5%, у Канаді – 7,9%.

Благодійна діяльність в Україні має відносно низький рівень розвитку. Наприклад, станом на 2010 рік Україна посідала лише 150 місце у світовому рейтингу благодійності серед 153 держав і, відповідно, останнє місце з 26 держав у регіоні Центральної та Східної Європи.

За даними Всесвітньої служби Геллапа, у 2010 році 5% українців надавали благодійні пожертви, 19% українців допомагали незнайомим людям – менше допомагали лише мешканці Мадагаскару і Камбоджі.

Інституційна структура благодійної діяльності також залишається відносно слабкою. На початку 2011 року в Україні було зареєстровано 11 тисяч благодійних фондів, при чому значна їх кількість фактично не здійснювала благодійної діяльності. Втім, у Нідерландах, наприклад, діє понад 160 тисяч фондів. Отже, один фонд припадає на 100 мешканців Нідерландів проти 4000 мешканців в Україні.

Поряд із внутрішніми факторами, як то низький рівень громадянської активності та організаційної спроможності організацій громадянського суспільства, зовнішнім обмеженням для розвитку громадянського суспільства є недостатньо сприятливе законодавче середовище. За даними звіту «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2010 роки» Творчого центру ТЦК, впродовж 8 років близько половини організацій громадянського суспільства в Україні стабільно вважають недосконале законодавче середовище вагомою перешкодою їх діяльності.

Україна на законодавчому рівні визнала важливість утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку дер-

⁴Статистичні дані наведені відповідно до результатів дослідження УНЦПД та Мережі розвитку європейського права «Паспорт громадянського суспільства в Україні. Випуск перший: База оцінка розвитку громадянського суспільства в Україні у 2009 році». Докладніше див.: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=603277681&mode=thread&order=0&thold=0>

⁵Наведено дані з порівняльного дослідження неприбуткового сектора у світі Центру студій громадянського суспільства Університету Джона Хопкінса. Детальніше див.: The Johns Hopkins Comparative non-profit sector project. http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/Books/BOOK_GCS_2003.pdf

жави. Саме таку норму містить Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України», ухвалений у 2010 році. Засади державної політики щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства визначено Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035-р у 2007 році). Першим із завдань Концепції є сприяння удосконаленню законодавчої бази з питань розвитку громадянського суспільства. Серед інших завдань Концепції – розроблення та впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства, створення належних умов для розвитку інститутів; формування громадянської культури суспільства; розвиток волонтерського руху, благодійництва і меценатства.

Україна має ряд міжнародних зобов'язань щодо забезпечення права на свободу об'єднання, свободу мирних зібрань та доступу до інформації й інші як основи розвитку громадянського суспільства.

Сприятливе законодавче середовище для розвитку громадянського суспільства має передбачати:

- прості процедури реєстрації організацій громадянського суспільства;
- податкові стимули для діяльності організацій громадянського суспільства та їх підтримки з боку індивідуальних та корпоративних донорів;
- правові можливості забезпечити існування організації через її господарську діяльність;
- прозорі процедури державної фінансової підтримки громадських організацій;
- правові гарантії вільного доступу організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів;
- процедури залучення організацій громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики.

На жаль, відповідне регулювання в Україні не можна вважати сприятливим. Європейський суд із прав людини визнав чинний Закон України «Про об'єднання громадян» таким, що не відповідає Конвенції про захист прав людини і основних свобод та не є демократичним (рішен-

ня у справі «Корецький та інші проти України», 3 квітня 2008 року). У рішенні Суд надав окрему оцінку положенням чинного Закону «Про об'єднання громадян» та практиці його застосування, які обмежують свободу об'єднання. Такими положеннями Суд визнав: наявність територіальних статусів громадських організацій, обмеження права місцевих організацій на створення осередків у інших населених пунктах, обмеження господарської та інших видів діяльності, колізія із законодавством про реєстрацію тощо. Варто нагадати, що виконання рішень Європейського суду з прав людини є обов'язковим відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» і передбачає, зокрема, внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Основні законодавчі перешкоди діяльності громадських та благодійних організацій в Україні:

1. Реєстрація громадських та благодійних організацій ускладнена

Чинний Закон України «Про об'єднання громадян» визначає громадські організації як об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. Практика буквального трактування цієї норми обмежує діяльність громадських організацій захистом виключно прав та інтересів членів цих організацій. Це означає, що громадська організація, яка бажає захищати спільні інтереси мешканців певної місцевості, може діяти, тільки якщо всі мешканці стануть її членами або видадуть організації довіреності на представлення своїх інтересів⁶.



Європейський досвід

- В Естонії неурядову організацію можна зареєструвати через Інтернет або по телефону, оплатити реєстрацію за допомогою електронних грошей — і неурядова організація може діяти.
- У 40 країнах із 47 членів Ради Європи юридичні особи можуть бути засновниками або членами громадських організацій без спеціальних обмежень.
- В жодній країні ЄС не застосовуються територіальні обмеження для діяльності ГО.

⁶Саме з такою проблемою зіштовхнувся С. Корецький, який у 2008 році змушений був відстоювати своє право на свободу об'єднання у Європейському суді з прав людини.

Право бути засновниками як громадських, так і благодійних організацій надано законодавством виключно фізичним особам. Відсутність у юридичних осіб права створювати громадські організації значно гальмує розвиток неприбуткових представницьких бізнесових асоціацій, які в розвинених демократичних державах є вагомим сегментом громадянського суспільства.

Територія діяльності громадських та благодійних організацій обмежена на законодавчому рівні існуванням територіальних статусів. Наявність територіального статусу фактично означає, що громадська організація не може проводити заходи або приймати у члени осіб, що мешкають поза місцевістю, де зареєстрована організація. Громадська чи благодійна організація не може надати соціальні послуги постраждалим від природного лиха, якщо вони знаходяться поза межами місцевості, де зареєстрована організація. Варто нагадати, що Цивільний кодекс України передбачає право всіх юридичних осіб незалежно від місця їх реєстрації діяти на всій території держави.

Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян», для створення громадської організації необхідно принаймні 3 особи (для всеукраїнських організацій – не менше ніж 42), 3 дні для організацій із місцевим статусом та до 40 днів для організацій із всеукраїнським та міжнародним статусами. Всеукраїнські благодійні організації реєструються протягом щонайменше двох місяців. Особливо складною є процедура реєстрації всеукраїнської організації. Законодавство вимагає підтвердження існування осередків всеукраїнської організації вже на момент подання документів про її реєстрацію. Тобто, осередки мають бути створені як самостійні організації до створення «головної» організації, що значно ускладнює контроль за діяльністю таких осередків. Натомість для реєстрації підприємств передбачені набагато простіші процедури: створити підприємство та діяти по всій території країни може одна особа протягом 3 днів за принципом «єдиного вікна».

Відповідно до статті 16 Закону України «Про об'єднання громадян», у реєстрації об'єднанню громадян може бути відмовлено, якщо його назва, статутний або інші документи, подані для реєстрації об'єднання, суперечать вимогам законодавства. Це дає можливість органами легалізації надто широко тлумачити підстави для відмов. За офіційними даними, оприлюдненими Міністерством юстиції України у 2009 році⁷, міністерством відмовлено у легалізації 79 громадським формуванням

⁷Див. <http://www.minjust.gov.ua/0/29689>

(сюди включені не тільки громадські організації), головними управліннями юстиції впродовж звітного періоду відмовлено в легалізації понад 800 громадським формуванням (у 2008 році — також 800), територіальними управліннями юстиції відмовлено засновникам близько 250 громадських формувань (у 2008 році — 400). Дані про те, скільком організаціям відмовлено у легалізації виконавчими комітетами місцевих рад, недоступні.

Додатково блокує громадську активність передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність за керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізоване у встановленому законом порядку або якому відмовлено у легалізації, та участь у такому об'єднанні — у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до ста тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

2. Податкове навантаження не стимулює діяльність громадських та благодійних організацій

Податковий кодекс України передбачає звільнення від оподаткування податком на прибуток підприємств наступних надходжень до неприбуткових організацій:

- доходів неприбуткових організацій, отриманих у вигляді коштів або майна, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань;
- пасивних доходів;
- коштів або майна, які надходять таким неприбутковим організаціям від ведення їх основної діяльності, з урахуванням положень закону;
- дотацій або субсидій, отриманих із державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги (крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них їх одержувачам згідно із законодавством з метою зниження рівня таких цін).

Пільги в оподаткуванні прибутку передбачені для громадських організацій, створених із метою надання фізкультурно-спортивних послуг для інвалідів (дітей-інвалідів), реабілітаційних та соціальних послуг, правової допомоги, провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, просвітньої, освітньої та наукової діяльності, а також

для громадських організацій інвалідів, спілок громадських організацій інвалідів та їх місцевих осередків.

Проте можливість скористатися податковими пільгами передбачена тільки для організацій, які отримали статус неприбуткових та внесені Державною податковою службою до Реєстру неприбуткових організацій.

Отримання неприбуткового статусу залишається проблематичним навіть після успішної реєстрації статуту неприбуткової організації в органах юстиції. Податковий кодекс України наразі не встановив чітких критеріїв та процедур надання та позбавлення громадських організацій статусу неприбутковості. Порядок такого надання та позбавлення самостійно визначає Державна податкова служба України, яка має очевидний конфлікт інтересів щодо надання податкових пільг. Це також відкриває можливості для необґрунтованих відмов у наданні статусу неприбутковості.

Одержання громадськими організаціями доходу в рамках «основної діяльності», тобто продажу товарів та послуг у визначених законом і статутом випадках, фактично неможливе. Це пов'язано з вимогою Податкового кодексу та попередніх законів щодо продажу таких товарів і послуг за цінами нижче звичайних. Крім того, у випадку продажу товарів і послуг зі знижкою (порівняно зі звичайною ціною) громадська організація матиме обов'язки податкового агента стосовно громадян, які одержують дохід у вигляді такої знижки, і то із застосуванням зростаючого коефіцієнта (17,65% чи 20,5% залежно від вартості товару).

Громадські організації України позбавлені права перейти на спрощену систему оподаткування, хоча переважна більшість громадських організацій відповідає чинним критеріям щодо розміру доходів, видів діяльності та кількості працівників. Для значної кількості організацій, що не скористалися правом внесення до Реєстру неприбуткових організацій та установ або були виключені з цього реєстру, таке право надзвичайно важливе. Втім, оскільки закони про різні види об'єднання громадян не передбачають одержання такими організаціями прибутку, державні органи і суди України заперечують право громадських організацій обрати спрощену систему оподаткування.

Звільнення від податку на додану вартість щодо безоплатної передачі товарів як благодійної допомоги з 2011 року доступне лише благодійним, але не громадським організаціям. Тому ті громадські організації, які роз-

поділяють безоплатно одержані товари (крім гуманітарної допомоги), будуть зобов'язані реєструватися як платники ПДВ, якщо вартість таких товарів перевищить 300 тис. грн на рік. Цей обов'язок тісно пов'язаний із неможливістю обрати спрощену систему оподаткування, яка дозволяє сплачувати або не сплачувати податок на додану вартість залежно від обраної ставки податку.

Податкові пільги щодо майна громадських та інших неприбуткових організацій застосовуються непослідовно. Зокрема, у Податковому кодексі не визначено чітких умов звільнення неприбуткових організацій від податків на землю та на інше нерухоме майно. Це призводить до значних втрат як для громадських організацій, так і для відповідних бюджетів.

Податкове законодавство є несприятливим для фізичних осіб як донорів громадських та благодійних організацій. Податкова знижка на благодійні та інші добровільні внески фізичних осіб до громадських організацій має фіскальний характер. Фізична особа може включати до податкової знижки внески у розмірі до 4% сукупного річного оподаткованого доходу, але не більше ніж дохід, одержаний у вигляді заробітної плати. Громадяни, які мають оподаткований дохід з інших джерел (наприклад, є приватними підприємцями), скористатися податковою знижкою не можуть. При цьому ефективна ставка податку на зарплату, з урахуванням єдиного соціального внеску, становить близько 38,5% (порівняно зі ставками 5%-17% на інші види доходів). Це перетворює податкову знижку на добровільні внески громадян на цілком фіктивну пільгу для учасників громадських організацій.

Повернення благодійних та інших цільових внесків громадян або юридичних осіб у разі нецільового використання таких внесків громад-

Європейський досвід

- У 18 державах ЄС спеціальний податковий статус надається на підставі реєстрації громадської організації як юридичної особи.
- 23 країни ЄС встановили податкові пільги 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.



ськими організаціями збільшує оподаткований дохід таких осіб. Подібна ситуація обмежує можливості благодійників щодо ефективного контролю за цільовим використанням їх внесків, а отже і загальний розмір внесків до громадських та інших неприбуткових організацій.

Певні проблеми залишаються й у сфері оподаткування одержувачів благодійної допомоги. Обов'язок громадян декларувати суму одержаної ними благодійної допомоги позбавляє їх права на уточнення суми податку чи оскарження своєї податкової заборгованості. Відсутність в податкових деклараціях фізичних осіб поділу на благодійну допомогу, що оподатковується та звільняється від оподаткування, перетворює усіх набувачів благодійної допомоги від громадських організацій на потенційних боржників бюджету.

Розмір нецільової благодійної допомоги на сьогодні Податковий кодекс не встановлює в єдиній нормі, і фактично його на кожен рік визначають роз'яснення Державної податкової служби. З огляду на явний податковий конфлікт інтересів в указаних нормах, необхідно визначити розмір нецільової благодійної допомоги безпосередньо у Податковому кодексі.

Податкові знижки для благодійників-фізичних осіб. Очевидно, обмеження суми податкової знижки на благодійні внески, зокрема, до неприбуткових організацій тільки доходом, одержаним як заробітна плата, не відповідає ні Конституції, яка забороняє дискримінацію осіб за майновою ознакою, ні статті 167 Податкового кодексу, яка встановлює загальну ставку податку на доходи фізичних осіб також на винагороди за цивільно-правовими договорами.

Обмеження пільг з податку на додану вартість лише благодійними організаціями. До прийняття Податкового кодексу благодійна допомога не оподатковувалася ПДВ, також якщо її надавали релігійні організації та громадські організації з кодом неприбутковості 0006, які водночас можуть бути й одержувачами гуманітарної допомоги. Указане обмеження скорочує можливості громадських і релігійних організацій надавати благодійну допомогу у негрошовій формі (харчі, одяг тощо) тим, хто її потребує.

Визначення меценатської діяльності. Загального визначення меценатської діяльності, яке відповідає міжнародним договорам України, немає ні в Податковому кодексі, ні в законі про благодійництво. Це обмежує і податкові стимули для меценатства окремими, вузько визначеними напрямками, як-от створення аудіовізуальних творів.

3. Громадські організації позбавлені права безпосередньо здійснювати господарську діяльність

Правовою перешкодою для здійснення громадськими організаціями господарської діяльності є норма Закону України «Про об'єднання громадян», що тлумачиться як дозвіл здійснювати таку діяльність виключно шляхом утворення окремих підприємств. Норми Цивільного кодексу, що дозволяють непідприємницьким товариствам (зокрема громадським організаціям) здійснювати підприємницьку діяльність, якщо вона сприяє досягненню статутних цілей або прямо пов'язана зі статутними цілями, не вирішують проблему.

На практиці це означає, що громадські організації не мають права продавати власні публікації або тренінги, не втрачаючи при цьому неприбуткового статусу. Натомість громадські організації змушені витратити час та зусилля для створення та адміністрування окремих підприємств, які оподатковуються на загальних підставах. Це значно зменшує можливість громадської організації самостійно забезпечувати свою діяльність.

Такий підхід суперечить Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec(2007)14, у якій визначено, що неурядові організації повинні мати можливість вільно здійснювати будь-яку законну економічну, господарську або комерційну діяльність для сприяння своїй основній діяльності.



Європейський досвід

- Всі держави ЄС визнають право громадських організацій здійснювати господарську діяльність самостійно.
- У 18 з 27 держав-членів ЄС закони обмежують право громадських організацій вести господарську діяльність лише вимогами сумісності цієї діяльності зі статутними цілями та/або використанням доходу на досягнення статутних цілей.

4. Більшість громадських та благодійних організацій не мають доступу до державної фінансової підтримки

Законодавством України не визначено загальні принципи, цілі та процедури планування і розподілу державної фінансової підтримки для громадських організацій. Органи виконавчої влади мають можливість встановлювати власні пріоритети та процедури розподілу таких коштів для підтримки громадських організацій, причому часто такі процедури не є публічними. Право різних категорій громадських організацій на отримання державної фінансової підтримки передбачають 13 законів Украї-

ни, зокрема Бюджетний кодекс та закон про державний бюджет на окремий рік. 21 постанова Кабінету Міністрів та значна кількість наказів різних центральних органів виконавчої влади визначають окремі порядки розподілу та використання цих коштів. Більшість цих актів значною мірою суперечать один одному.

Право на отримання державної фінансової підтримки передбачено законодавством для всеукраїнських громадських організацій інвалідів, молодіжних та дитячих громадських організацій, всеукраїнських громадських організацій чорнобильців, національних творчих спілок, організацій національних меншин, спортивних федерацій. Бюджетне законодавство не передбачає планування коштів для підтримки решти громадських організацій, зокрема правозахисних, екологічних, моніторингових. Благодійні організації взагалі позбавлені права на отримання державної фінансової підтримки, навіть для реалізації проектів та програм, не пов'язаних безпосередньо із наданням благодійної допомоги.



Для порівняння:

- 40-60% річного бюджету пересічної громадської організації країн ЄС становлять кошти з державного бюджету.
- У країнах Східної Європи на підтримку проектів ОГС витрачається приблизно 2-3% видаткової частини державного бюджету.
- За часткою державного фінансування у річному бюджеті середньої громадської організації (2-3%) Україна знаходиться на рівні Філіппін, Пакистану та Кенії.

Конкурсні процедури розподілу державної фінансової підтримки є недостатньо поширеними. У 2010 році в Державному бюджеті України було передбачено 187,5 млн грн для фінансової підтримки окремих організацій громадянського суспільства (переважно, громадських організацій). Для розподілу цих коштів наразі лише 2 із 78 центральних органів виконавчої влади використовують конкурсні процедури. Проте, наприклад, Мінсім'їмолодьспорту з 25 млн грн⁸, отриманих у 2010 році для підтримки молодіжних організацій, на конкурсній основі розподілило лише 5 млн грн, а інші кошти були розподілені позаконкурсно і непрозоро⁹. Практика розподілу фінансових ресур-

⁸Тут і далі цифри наведені відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік».

⁹Тут і далі наведені дані дослідження державної фінансової підтримки громадських організацій України, проведеного Українським незалежним центром політичних досліджень у 2010 році. Детальніше див.: http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/finance_NGO_2010.pdf

сів у закритому ручному режимі серед вузького кола організацій характерна і для решти органів виконавчої влади, які здійснюють підтримку громадських організацій. Близько 20 одних і тих самих громадських організацій інвалідів з року в рік отримують державну фінансову підтримку у розмірі 30 млн 897,5 тис. грн через Міністерство соціальної політики.

Законодавче регулювання конкурсних процедур є вкрай недосконалим: не встановлено зв'язок між пріоритетами конкурсів та завданнями державної політики, доступ до участі в конкурсах необґрунтовано обмежений всеукраїнським статусом громадських організацій, не визначені чіткі критерії відбору та оцінки проектів, відсутні норми щодо запобігання конфлікту інтересів, не встановлено вимоги щодо моніторингу та оцінки ефективності використання бюджетних коштів. Так, пріоритети фінансової підтримки молодіжних та дитячих громадських організацій Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту у 2010 році включали 27 позицій, що охоплювали всі можливі напрямки діяльності¹⁰. У Міністерстві праці та соціальної політики розподіл коштів державної підтримки організацій інвалідів здійснюється на підставі рішення робочої групи, до складу якої входять представники усіх громадських організацій, що претендують на отримання фінансової підтримки у відповідному бюджетному році¹¹, тобто створений повний конфлікт інтересів.

5. Умови участі у державних закупівлях надто обтяжливі для громадських організацій

Громадські організації практично не мають можливості надати фінансові гарантії та інше забезпечення для участі в тендерах і виконання контрактів. Вимоги щодо оподаткування нерозподіленого прибутку, непоширення на ОГС дії законодавства про банкрутство обмежують їх доступ до ресурсів, потрібних для надання зазначеного забезпечення (банківських гарантій, кредитів, порук, наявності вільних обігових коштів). Розмір власних внесків (сягає 40% кошторису) з огляду на наведені вище вимоги законодавства також надмірно обтяжливий для більшості громадських організацій. Крім того, участь громадських організацій у процедурах державних закупівель може призвести до втрати

¹⁰Наказ міністра у справах сім'ї, молоді та спорту № 3950 від 09.11.2009 року «Про затвердження переліку пріоритетних завдань, відповідно до яких у 2010 році здійснюватиметься державна підтримка програм всеукраїнських молодіжних, дитячих та громадських організацій та їх спллок».

¹¹Постанова КМУ від 26 березня 2008 р. № 236 «Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів державного бюджету для надання фінансової підтримки громадським організаціям інвалідів» (дія продовжена на 2009 та 2010 роки).

ними ознаки неприбутковості, оскаржити яку в судовому порядку досить проблематично.

Так, у 2009 році лише три громадських організації (тобто менше 0,01% загальної кількості зареєстрованих в Україні ОГС) стали переможцями відкритих процедур державних закупівель на суму близько 3 млн грн. У цей самий період майже 26 тис. комерційних підприємств (тобто майже 5% всіх зареєстрованих підприємств) в рамках процедур державних закупівель було виділено понад 100 млрд грн бюджетних коштів.



Європейський досвід

- У країнах ЄС діє принцип: що менша сума закупівлі, то простішими є процедури її здійснення.
- У Польщі діє спеціальний механізм залучення неприбуткових організацій до виконання громадських завдань на контрактній основі.

6. Можливості громадських та благодійних організацій щодо доступу до державних контрактів на надання соціальних послуг обмежені

Вимоги законодавства, зокрема Закону України «Про соціальні послуги», щодо надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів ставлять громадські та благодійні організації у нерівні умови порівняно із державними та комунальними установами та штучно обмежують конкуренцію між надавачами послуг. Для громадських та благодійних організацій законодавством передбачено конкурсний механізм розподілу бюджетного фінансування для оплати їх соціальних послуг. Проте кваліфікаційні умови таких конкурсів часто є дискримінаційними (територіальний статус, місце і час реєстрації організацій тощо). Натомість, для фінансування державних та комунальних установ соціального обслуговування передбачені позаконкурсні механізми.

На відміну від державних та комунальних установ, громадські та благодійні організації також зобов'язані брати участь у конкурсах для визначення права оренди приміщень у державній та комунальній власності. Не передбачено для громадських організацій і державної підтримки соціальних гарантій, професійної підготовки соціальних працівників та інших кадрів, які надають соціальні послуги (семінари, курси, сертифікація довгострокової волонтерської служби).

Оскільки бюджетне законодавство не передбачає обов'язкового планування коштів для надання соціальних послуг громадськими та бла-

годійними організаціями, органи виконавчої влади віддають перевагу утриманню бюджетних установ системи соціального захисту, які діють без ураховання потреб населення у соціальних послугах.

Обладнання та інше майно, що передається громадським та благодійним організаціям для надання соціальних послуг, є об'єктом оподаткування податком на додану вартість.



Для порівняння:

- У Німеччині згідно з принципом субсидіарності держава не створює власні установи для надання соціальних послуг у разі, якщо аналогічні послуги уже забезпечені або можуть бути забезпечені громадськими організаціями. 60% соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів надається громадськими організаціями.

7. Механізми участі громадських організацій у формуванні та реалізації державної політики не імплементуються належним чином

Законодавством України передбачено досить багато механізмів участі інститутів громадянського суспільства загалом та громадських організацій зокрема у формуванні та реалізації державної політики.

До загальних механізмів впливу громадян на прийняття рішень на рівні всіх органів виконавчої влади можна віднести участь у прийнятті рішень у сфері регуляторної політики (Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»), звернення громадян (Закон України «Про звернення громадян»), запит на публічну інформацію (Закон України «Про доступ до публічної інформації»), всеукраїнський та місцевий референдуми (Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

На рівні органів виконавчої влади механізмами участі громадян у прийнятті рішень є громадські ради та консультації із громадськістю (Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 3 листопада 2010 року), а також громадська експертиза органів виконавчої влади (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 року № 976). Ці механізми базуються на демократичних процедурах, зокрема, громадські ради формуються самими представниками інститутів громадянського суспільства, а позапланові консультації із гро-

мадськістю мають бути проведені, якщо таке звернення надійшло від трьох організацій. Рішення громадських рад, як і рішення за підсумками консультацій із громадськістю та громадської експертизи, є обов'язковими для розгляду органом виконавчої влади. Попри наявні недосконалості у законодавчому регулюванні цих процедур, більшість проблем у їх застосуванні лежить у площині практики правозастосування, професійної підготовки та виконавчої дисципліни як представників органів виконавчої влади, так і самих громадських діячів.

На рівні місцевого самоврядування передбачено право, але не діють механізми громадських слухань, місцевих ініціатив, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих референдумів, громадських рад, самоорганізації населення тощо. Формою нормативно-правового визначення механізмів та процедур громадської участі у прийнятті рішень є статuti територіальних громад, що їх затверджують відповідні органи місцевого самоврядування (місцеві ради). Проте тільки 11% територіальних громад в Україні мають затверджені статuti. Жителі інших міст і сіл не мають необхідних правових механізмів участі в роботі місцевих рад.

8. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства не має належного інституційного забезпечення

Основою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства є Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035-р у 2007 році), яка визначає основні завдання та засоби реалізації цієї політики.

Виконавцями політики є всі органи виконавчої влади (78 центральних ОВВ, 27 обласних і міських державних адміністрацій, 489 районних державних адміністрацій), що свідчить про широту предмета регулювання. Проте механізм координації виконання політики різними ОВВ та між різними структурними підрозділами в межах одного органу відсутній. Результативність роботи окремих ОВВ за цим напрямом є незначною та не відповідає витраченим ресурсам: загальна ефективність заходів ОВВ із виконання Концепції не перевищує 68% для міністерств та 43% для облдержадміністрацій (далі — ОДА)¹².

¹²За даними загальнонаціонального моніторингу реалізації у 2009 році Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства на рівні міністерств та обласних державних адміністрацій, проведеного Українським незалежним центром політичних досліджень, Творчим об'єднанням «ТОРО» та Східноукраїнським центром громадських ініціатив.

Наразі державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства формує Кабінет Міністрів України як колегіальний орган. При цьому функція формування такої політики не закріплена за жодним міністерством (і, відповідно, членом уряду) або іншим центральним органом виконавчої влади. На практиці це означає, що інтереси розвитку громадянського суспільства не представлені при формуванні державної політики в гуманітарній, соціальній та інших дотичних сферах. У Секретаріаті Уряду діє Департамент інформації та масових комунікацій, в якому утворено також Сектор сприяння розвитку громадянського суспільства. Після скасування в складі уряду посад міністра Кабінету Міністрів та віце-прем'єр-міністра з гуманітарних питань, інституційні можливості впливу Департаменту на формування відповідної політики зменшились. Крім того, спрямованість адміністративної реформи дає підстави вважати, що в подальшому значення та функції Секретаріату Уряду лише скорочуватимуться.



Для порівняння:

- В Естонії за державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства персональну відповідальність несе міністр у справах регіонального розвитку.
- В Угорщині виконання політики сприяння розвитку громадянського суспільства координує окремий департамент у структурі Міністерства соціальної політики та праці.

Не визначено члена уряду, персонально відповідального за реалізацію політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Жоден орган не має повноважень щодо координації реалізації політики сприяння розвитку громадянського суспільства, що робить політику безсистемною. Не передбачено також жодного спеціального фінансування для здійснення заходів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Відбувається скорочення або ліквідація структурних підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за зв'язки із громадськістю. Наприклад, наразі такий підрозділ відсутній у Міністерстві юстиції України.

II. ЦІЛІ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Реформування законодавчого середовища для громадянського суспільства спрямовано на запровадження стандартів, передбачених Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec(2007)14, а також імплементацію зобов'язань України відповідно до міжнародних договорів у сфері прав людини та рішень Європейського суду з прав людини.

Результатами реформи має стати:

- Спрощення адміністративних процедур для створення, реєстрації та діяльності громадських та благодійних організацій;
- Забезпечення можливості участі ГО і БО в наданні соціальних послуг;
- Створення економічних стимулів для життєздатності та стабільного функціонування громадських та благодійних організацій;
- Забезпечення умов для участі громадських та благодійних організацій у формуванні та реалізації державної політики;
- Підвищення ефективності державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- Розширення доступу громадських організацій до державної фінансової підтримки для виконання завдань державної політики.

III. ПРОПОНОВАНІ РІШЕННЯ

У сфері легалізації громадських та благодійних організацій:

- Скорочення строків реєстрації громадських та благодійних організацій;
- Визначення вичерпного переліку документів, які необхідно подати для легалізації громадських та благодійних організацій;
- Надання права бути засновниками та членами громадських та благодійних організацій як фізичним, так і юридичним особам;
- Надання громадським організаціям права захищати інтереси не тільки своїх членів, але й ширших соціальних груп, а також суспільно значущі інтереси;
- Передбачити можливість створювати благодійні організації не лише в формі товариств, а й у формі установ (без членів) та фондів (створюють і керують благодійним цільовим капіталом);

- Скасування обов'язкових територіальних статусів та надання громадським та благодійним організаціям права самостійно визначати територію своєї діяльності.

У сфері регулювання діяльності громадських організацій:

- Надання громадським організаціям загальної правосуб'єктності (права здійснювати будь-яку діяльність, окрім тієї, що прямо заборонена законом);
- Надання громадським організаціям права здійснювати господарську діяльність безпосередньо;
- Лібералізація державного контролю за діяльністю громадських організацій.

У сфері регулювання діяльності благодійних організацій:

- Спрощення визначеної законом обов'язкової системи управління благодійними організаціями: замість чотирьох обов'язкових органів управління (наглядова рада, загальні збори членів, дирекція, правління) передбачити обов'язкове створення лише двох (наглядова рада і виконавчий орган);
- Підвищення контролю благодійників за коштами і майном, переданим на благодійні цілі, зокрема запровадження інструменту поворотної фінансової пожертви та надання благодійникам права вимагати повернення благодійної пожертви у разі її нецільового використання;
- Посилення вимог законодавства щодо звітності та прозорості роботи благодійних організацій;
- На законодавчому рівні визначити конфлікт інтересів для керівників благодійних організацій та встановити вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів;
- Введення солідарної відповідальності членів органів управління благодійних організацій за дії або бездіяльність, що заподіяли шкоду таким організаціям;
- Запровадження нових інструментів для здійснення благодійної діяльності як громадянами, так і юридичними особами: благодійних сервітутів, які дадуть можливість приватним власникам будинків, маєтків, пам'яток архітектури встановити режим публічного і вільного доступу до цих приміщень; права благодійних організацій

цій отримувати благодійні спадщини та ставати виконавцями заповітів по управлінню благодійним майном та реалізації благодійних програм; ендавментів, тобто фондів цільового капіталу, на відсотки від якого може здійснюватися благодійна діяльність;

- Визначення цілей меценатської діяльності та умов публічного доступу до продуктів меценатської діяльності.

У сфері оподаткування громадських і благодійних організацій:

- Визнання права громадських та інших неприбуткових організацій, які не скористалися правом бути внесеними до Реєстру неприбуткових організацій та установ або були виключені з цього реєстру, обрати спрощену систему оподаткування;
- Відновлення права громадських організацій на звільнення благодійної допомоги, наданої ними у вигляді товарів і послуг, від податку на додану вартість, з урахуванням відповідних актів законодавства Європейського Союзу;
- Запровадження зниженої ставки податку на додану вартість на соціально важливі товари і послуги (7%-10%), вказані в директивах ЄС, як загальної передумови економічної євроінтеграції України;
- Надання Кабінету Міністрів України повноважень щодо затвердження порядку ведення Реєстру неприбуткових організацій та установ для ліквідації прямого податкового конфлікту інтересів, який виникає при затвердженні такого порядку Державною податковою службою;
- Затвердження вичерпного переліку підстав для відмови у внесенні громадської організації до Реєстру неприбуткових організацій та установ;
- Визнання права представництв іноземних громадських (неурядових) організацій бути внесеними до Реєстру неприбуткових організацій та установ;
- Віднесення доходів громадських та інших неприбуткових організацій від продажу товарів і послуг до їх основної діяльності, якщо ціни такого продажу не перевищували звичайні ціни;
- Встановити, що сума податкової знижки для громадян не повинна перевищувати суму їх сукупного оподаткованого доходу, що оподатковується за загальною ставкою податку на доходи фізичних осіб (15% або 17%);

- Виключення із податкових платежів громадських організацій орендної плати за користування земельними ділянками у державній та комунальній власності.

У сфері оподаткування благодійної діяльності:

- Податковий кодекс має чітко визначити розмір нецільової благодійної допомоги фізичній особі, яка не включається до її сукупного оподаткованого доходу (у розрахунку на місяць), щоб уникнути правової невизначеності та можливості принципово різних тлумачень відповідних норм, що стосуються розміру нецільової благодійної допомоги;
- Скасувати обмеження суми податкової знижки донорам-фізичним особам розміром доходу одержаного як заробітна плата. З огляду на застосування знижених ставок податку до окремих видів доходів (процентів, дивідендів тощо), рекомендовано обмежити суму податкової знижки розміром доходу, який оподатковується за стандартною ставкою (15-17%);
- Підвищити максимальний розмір можливих благодійних внесків донорів-юридичних осіб до громадських та інших неприбуткових організацій до 10% оподаткованого прибутку попереднього року. Рекомендується запровадити можливість включати до витрат підприємств благодійні внески на користь громадських та інших неприбуткових організацій певний відсоток їх сукупних доходів (наприклад, до 0,5% річного доходу). Це особливо важливо для фінансової підтримки неприбуткових організацій за умов економічної кризи, коли прибуток підприємств нестабільний і наявні можливості підтримки обмежені;
- Встановити в окремому пункті Розділу IV Податкового кодексу розмір благодійної допомоги наданої громадянам, звільненої від податку на доходи фізичних осіб, оскільки чинна норма прив'язана до соціальної податкової пільги, яка регулює тільки доходи у формі заробітної плати;
- Запровадити принаймні одну знижену ставку податку на додану вартість (в межах 7-10%) на товари і послуги, що визнані суспільно корисними на підставі директив та інших актів законодавства Європейського Союзу;
- Звільнити від сплати податку на додану вартість безплатно надані або отримані товари, роботи, послуги неприбутковими організаціями (громадські, благодійні, релігійні організації та творчі спілки).

У сфері державної фінансової підтримки громадських організацій:

- Передбачити єдиний для всіх органів виконавчої влади конкурсний порядок розподілу коштів державної фінансової підтримки програм та проектів громадських організацій на виконання завдань державної політики;
- При розробці державних та місцевих цільових програм передбачати залучення громадських та благодійних організацій до реалізації заходів у рамках таких програм та запровадити процедури конкурсного відбору громадських організацій для реалізації заходів цільових програм;
- Розробити прозорий та конкурентний механізм залучення громадських організацій до реалізації заходів органів виконавчої влади на виконання державних політик;
- Забезпечення права громадських організацій брати участь у конкурсах на отримання державної фінансової підтримки та реалізацію заходів цільових програм незалежно від територіального статусу організацій;
- Передбачення обов'язкового програмно-цільового планування видатків для державної фінансової підтримки громадських організацій при складанні проектів державного та місцевих бюджетів та розробка методики такого планування;
- Визначення середньо- і довгострокових індикаторів фінансування громадських організацій для розробки проекту державного бюджету (наприклад, зростання частки видатків на підтримку громадських організацій у видатках державного бюджету, як це передбачено для видатків на освіту або оборону);
- Розширити перелік громадських організацій, які можуть претендувати на отримання державної фінансової підтримки, наприклад правозахисні, екологічні та інші;
- Розробити єдину методику визначення пріоритетів державної фінансової підтримки громадських організацій органами виконавчої влади із залученням ІГС та незалежних експертів;
- Визначити порядок запобігання конфлікту інтересів щодо державної фінансової підтримки громадських організацій органами виконавчої влади;

- Скасувати додаткові наступні дозволи для здійснення Державним казначейством погоджених виплат громадським організаціям у розмірі, що не перевищує певну суму, визначену актом КМУ (наприклад, 25 тис. грн);
- Розробити державну цільову програму сприяння розвитку громадянського суспільства, в рамках якої передбачити створення і довгострокове фінансування Національного фонду розвитку громадянського суспільства (наприклад, надання державних грантів на виконання проектів ІГС; фінансова допомога у виконанні державних та/або міжнародних програм; проведення досліджень з питань розвитку громадянського суспільства; консультування з реалізації проектів ІГС; допомога у підготовці волонтерів та інших фахівців);
- Забезпечити обов'язкові моніторинг та оцінку проектів і заходів, здійснюваних громадськими організаціями за рахунок бюджетних коштів, та передбачити відповідальність громадських організацій за невиконання діяльності, передбаченої угодами про надання державної фінансової підтримки;
- Передбачити обов'язкову публічну звітність організацій, які одержали державне фінансування.

У сфері державних закупівель послуг громадських та благодійних організацій:

- Запровадити спрощений режим для здійснення «малих закупівель» (на суму від 50 тис. грн до 100 тис. грн для закупівлі товарів і послуг та від 150 тис. грн до 300 тис. грн для закупівлі робіт);
- Визначити в законі скорочений перелік документів, які учасники «малих закупівель» мають подавати на вимогу замовників для підтвердження відповідності кваліфікаційним критеріям;
- Визначити на рівні закону принципи та порядок проведення «малих закупівель» та доступу до інформації про їх результати;
- Скасувати вимоги щодо забезпечення участі в процедурах закупівель послуг за бюджетні кошти, а також забезпечення виконання контрактів, якщо учасники закупівель на суму до 300 тис. грн для робіт та до 100 тис. грн для товарів і послуг відповідають кваліфікаційним критеріям чи пройшли прозорий кваліфікаційний відбір.

У сфері залучення громадських та благодійних організацій до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів:

- Розробити та ухвалити державні стандарти соціальних послуг, універсальні для надавачів таких послуг незалежно від форми власності;
- Затвердити порядок оцінки потреб одержувачів щодо окремих соціальних послуг, на підставі якої визначаються нормативи державного фінансування таких соціальних послуг, із обов'язковим залученням до визначення такого порядку громадськості;
- Затвердити актом Кабінету Міністрів України перелік соціальних послуг, оплата яких відбувається на нормативних засадах одержувачами цих послуг (ваучери, інші казначейські зобов'язання);
- Забезпечити рівні можливості громадських, благодійних організацій з одного боку та державних установ і організацій з іншого щодо надання соціальних послуг за рахунок державного та місцевих бюджетів;
- Визначити критерії та порядок державних перевірок і публічної звітності суб'єктів усіх форм власності та підпорядкування, що надають соціальні послуги, внесені до переліку;
- Визнати право громадських та благодійних організацій, що надають соціальні послуги, на оренду державного та комунального майна без обов'язкової участі у конкурсах або передбачити відшкодування їх витрат на оренду державного та комунального майна;
- Виключити вартість соціальних послуг, що фінансуються на нормативних засадах, з оподаткованого доходу фізичних осіб;
- Запровадити державне фінансування соціальних послуг через використання ваучерів для споживачів в рамках державних нормативів і стандартів.

У сфері забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики:

- Забезпечити методичну підтримку органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування в реалізації процедур залучення громадськості до формування та реалізації державної політики,

зокрема, розробити відповідні методичні рекомендації та забезпечити навчання державних службовців;

- Ухвалити на рівні органів місцевого самоврядування у кожній територіальній громаді статут територіальної громади, у якому, зокрема, визначити порядок реалізації місцевої ініціативи; порядок проведення громадських слухань; порядок консультацій із громадськістю щодо формування та реалізації місцевого бюджету; порядок проведення громадського обговорення містобудівної документації; положення про конкурс соціальних проектів; положення про органи самоорганізації населення (ОСН) тощо;
- Забезпечити створення при кожній місцевій раді громадської ради відповідно до процедур, передбачених Постановою КМУ № 996 «Про залучення громадськості до формування та реалізації державної політики»;
- Запровадження на рівні закону дієвих процедур ініціювання та проведення місцевого референдуму.

У сфері реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства:

- Уточнити цілі, завдання та пріоритетні заходи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- Створити координаційний орган формування й узгодження державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства із залученням представників громадськості;
- Визначити міністерство, відповідальне за розробку державної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства;
- Створити механізми горизонтальної (між органами виконавчої влади одного рівня та між різними структурними підрозділами в межах органу виконавчої влади) та вертикальної (між органами виконавчої влади різного рівня) координації реалізації політики розвитку громадянського суспільства;
- Створити механізми державного та громадського контролю за реалізацією політики та запровадити систему моніторингу й оцінки виконання політики;
- Забезпечити фінансування заходів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, в тому числі фінансування проектів ІГС на виконання завдань політики;

- Передбачити обов'язкову експертизу проектів публічно-правових рішень (проектів законів та постанов Кабінету Міністрів України) на відповідність принципам і цілям державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- Забезпечити методичну підтримку та підвищення кваліфікації державних службовців щодо реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

IV. ПРОПОНОВАНІ ЗАХОДИ

- 1) Ухвалити законопроект «Про громадські організації» № 7262-1, яким передбачити спрощення процедур реєстрації громадських організацій та запровадити загальну правосуб'єктність громадських організацій.
- 2) Ухвалити законопроект «Про благодійництво та благодійні організації» № 6343, яким передбачити спрощення процедур реєстрації благодійних організацій, запровадити нові інструменти здійснення благодійної діяльності та передбачити додаткові вимоги щодо забезпечення прозорості благодійної діяльності та цільового використання коштів, переданих на благодійні цілі.
- 3) Розробити та ухвалити законопроект про внесення змін до Податкового кодексу України, яким передбачити, зокрема:
 - право громадських організацій обрати спрощену систему оподаткування;
 - альтернативну базу для витрат на підтримку благодійної діяльності в розмірі до 0,5% валового доходу, на вибір корпоративного донора;
 - альтернативну базу для податкового кредиту на підтримку благодійних та інших неприбуткових організацій у розмірі до двох мінімальних зарплат на рік або 12 мінімальних зарплат на п'ять років, на вибір індивідуального донора;
 - поступове запровадження зниженої ставки податку на додану вартість (7-10%) на товари і послуги, визнані суспільно корисними, в тому числі відповідно до директив та інших актів законодавства Європейського Союзу.
- 4) Розробити та ухвалити законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України, яким передбачити визначення терміна «державна фінансова підтримка громадських організацій»,

розширити коло напрямків державної політики, у рамках яких передбачається надання підтримки проектам громадських організацій, та передбачити конкурсний механізм відбору громадських організацій для одержання бюджетних коштів.

- 5) Розробити та внести зміни до Інструкції складання бюджетних запитів Міністерства фінансів України, визначивши механізм програмно-цільового планування витрат на державну фінансову підтримку громадських організацій при складанні бюджетних запитів.
- 6) Розробити та ухвалити постановою Кабінету Міністрів України Порядок конкурсного відбору інститутів громадянського суспільства для виконання заходів у межах державних цільових програм.
- 7) Розробити і затвердити постанови Кабінету Міністрів України, що визначатимуть обов'язковий для всіх органів виконавчої влади конкурсний порядок відбору громадських організацій для отримання державної фінансової підтримки та виконання заходів цільових програм.
- 8) Затвердити актом Кабінету Міністрів України перелік соціальних послуг, державне фінансування яких відбувається на нормативних засадах, а також порядок такого фінансування.
- 9) Розробити та затвердити актом Кабінету Міністрів України порядок встановлення стандартів соціальних послуг, у якому передбачити:
 - особливості процедури розроблення і прийняття стандартів соціальних послуг, їх перегляду і скасування, в тому числі із залученням інститутів громадянського суспільства;
 - порядок здійснення контролю, у тому числі громадського, за відповідністю соціальних послуг встановленим стандартам.
- 10) Розробити та ухвалити зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якими запровадити спрощені процедури для проведення «малих закупівель» (на суму від 50 тис. грн до 100 тис. грн для закупівлі товарів і послуг та від 150 тис. грн до 300 тис. грн для закупівлі робіт).
- 11) Розробити та ухвалити державну цільову програму сприяння розвитку громадянського суспільства, в рамках якої передбачити створення і фінансування програм Національного фонду розвитку громадянського суспільства.

- 12) Розробити та ухвалити зміни до Закону України «Про волонтерську діяльність» № 3236, якими зняти вимогу спеціальної реєстрації громадських організацій, що працюють з волонтерами, та запровадити диференційовані вимоги до стандартів роботи з довгостроковими і тимчасовими волонтерами.
- 13) Розробити та ухвалити Державну програму підтримки розвитку волонтерського руху в Україні, де передбачити:
 - форми державної підтримки волонтерської діяльності;
 - державне фінансування програм підготовки та сертифікації волонтерів, які надають соціальні послуги;
 - спрощення візового режиму для іноземних волонтерів, що діють на підставі договорів з органами виконавчої влади або інститутами громадянського суспільства України.
- 14) Внести зміни до Кодексу законів про працю України та Закону України «Про зайнятість населення», якими відокремити волонтерів від найманих працівників та інших зайнятих осіб.
- 15) Ратифікувати Європейську конвенцію про довгострокову волонтерську службу.
- 16) Розробити та ухвалити законопроект про внесення змін до Закону України «Про соціальні послуги», яким передбачити прозорі та конкурентні умови для залучення організацій та установ різних форм власності до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів.
- 17) Розробити та ухвалити Закон України «Про загальні збори громадян за місцем проживання», яким передбачити встановлення чітких процедур ініціювання, проведення і реалізації рішень загальних зборів громадян за місцем проживання.
- 18) Розробити та ухвалити нову редакцію Закону України «Про органи самоорганізації населення», в якій спростити процедуру створення і реєстрації органів самоорганізації населення та уточнити їх правовий статус.
- 19) Розробити та ухвалити Закон України «Про нормативно-правові акти», яким передбачити процедуру обов'язкового громадського обговорення проектів нормативно-правових актів, що зачіпають права та обов'язки громадян та інститутів громадянського суспільства.

- 20) Затвердити Стратегію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства в Україні, якою визначити цілі, завдання, механізми їх виконання та пріоритетні заходи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.
- 21) Ухвалити законопроект «Про місцевий референдум» № 7082, яким запровадити прозору і дієву процедуру проведення місцевого референдуму.
- 22) Розробити Примірний Статут територіальної громади як рекомендований для затвердження органами місцевого самоврядування та сприяти його ухваленню усіма органами місцевого самоврядування.

V. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ

- 1) Створення сприятливих умов для легалізації громадських ініціатив.
- 2) Підвищення життєздатності громадських і благодійних організацій та зміцнення їх фінансової бази.
- 3) Залучення додаткових ресурсів громадськими і благодійними організаціями для надання суспільно корисних послуг; покращення якості соціальних послуг завдяки підвищенню конкуренції між їх надавачами.
- 4) Підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів у сфері фінансування громадських організацій.
- 5) Більш повне врахування суспільних інтересів при прийнятті публічно-правових рішень.
- 6) Підвищення ефективності державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.
- 7) Зростання довіри громадян до органів влади.
- 8) Надання нових соціальних послуг для громадян і вирішення соціальних проблем через залучення ІГС.
- 9) Підвищення ефективності державної політики через залучення ІГС до виконання заходів державної політики.
- 10) Залучення більших обсягів приватного капіталу для вирішення соціальних проблем суспільства.

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства: результати, інституційне забезпечення та напрямки вдосконалення¹

1. Характеристика державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

Основи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства визначені у Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженій Кабінетом Міністрів України (розпорядження № 1035-р від 21 листопада 2007 року). Концепція встановлює головні завдання цієї нової державної політики, визначає принципи і форми взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, а також напрями вдосконалення актів законодавства з питань діяльності ІГС.

Завданнями органів виконавчої влади щодо сприяння розвитку громадянського суспільства, відповідно до Концепції, є сприяння:

- удосконаленню нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства, діяльності інститутів громадянського суспільства, доступу громадян до інформації;
- розробленню та впровадженню ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та зазначеними інститутами;
- створенню належних умов для розвитку інститутів;
- формуванню громадянської культури суспільства;
- розвитку волонтерського руху, благодійництва і меценатства.

¹Підготовлено робочою групою громадських організацій у складі: М. Лациби, А. Красносільської (Український незалежний центр політичних досліджень); О. Хмари (Творче об'єднання «ТОРО»); В. Тимощука (Центр політико-правових реформ); В. Рубцова (Інститут місцевої демократії); О. Віннікова (Мережа розвитку європейського права).

Однак упродовж чотирьох років реалізації Концепції на національному рівні органам виконавчої влади не вдалося виконати жоден із ключових напрямів удосконалення законодавства з питань діяльності ІГС (спрощення процедури легалізації та реєстрації ІГС, створення умов для розвитку благодійництва і меценатства, запровадження механізму державного замовлення на надання ІГС окремих послуг на конкурсних засадах тощо). Як засвідчив моніторинг реалізації у 2009 році Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства на рівні міністерств та обласних державних адміністрацій², ступінь виконання завдань Концепції не може вважатися задовільним. Лише 20% заходів із планів міністерств та 44% заходів із планів ОДА відповідають завданням Концепції. Більшість ОБВ усіх рівнів вбачає свою діяльність із виконання Концепції в здійсненні комунікацій з громадськістю (76% заходів на рівні міністерств та 30% — на рівні ОДА), а також у формуванні громадянської культури (відповідно, 13% та 12% заходів). При цьому про виконання першого із зазначених завдань Концепції органи виконавчої влади переважно звітують проведеними прес-конференціями керівництва відповідних органів, що свідчить про відсутність зусиль щодо отримання зворотного зв'язку від громадськості. Найменше уваги на рівні міністерств приділяють розвитку волонтерського руху (1% заходів) та створенню умов для розвитку ІГС (5% заходів); на рівні ОДА найменше виконуються завдання з удосконалення нормативно-правової бази (10% заходів). Нарешті, 0% заходів міністерств та 28% заходів ОДА передбачають проведення конкурсів проектів для фінансової підтримки ІГС. Загальна ефективність заходів ОБВ із виконання Концепції не перевищує 68% для міністерств та 43% для ОДА. Головною причиною цього є слабе інституційне забезпечення реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та обмежений набір інструментів для ОБВ з запровадження Концепції.

Наразі державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства формує Кабінет Міністрів України як колегіальний орган. При цьому функція формування такої політики не закріплена за жодним міністерством (і, відповідно, членом уряду) або іншим центральним органом виконавчої влади. Це не характерно для жодної іншої державної політики.

²Загальнонаціональний моніторинг реалізації у 2009 році Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства на рівні міністерств та облдержадміністрацій виконувався Консорціумом неурядових організацій у складі УНЦПД, Творчого об'єднання «ТОРО» та Східноукраїнського центру громадських ініціатив (СЦГІ). Моніторинг здійснено за підтримки проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER). Авторський колектив: О. Хмара (Творче об'єднання «ТОРО»); Ю. Ращупкіна (Східноукраїнський центр громадських ініціатив); М. Лациба, А. Красносільська (Український незалежний центр політичних досліджень).

У Секретаріаті Уряду діє Департамент інформації та комунікацій з громадськістю, в якому утворено також Сектор сприяння розвитку громадянського суспільства. Цей Сектор забезпечує проведення експертизи проєктів актів уряду на відповідність завданням державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства; здійснює моніторинг звітів органів виконавчої влади на предмет виконання Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, проведення консультацій з громадськістю, роботи громадських рад, проведення громадської експертизи діяльності ОБВ; ініціює доручення керівництва уряду органам виконавчої влади щодо розробки нормативно-правових актів та виконання передбачених законодавством заходів, пов'язаних із сприянням розвитку громадянського суспільства тощо. Департамент також забезпечує роботу урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада» та оприлюднення на ньому вищезазначеної інформації ОБВ.

Після скасування в складі уряду посад міністра Кабінету Міністрів та віцепрем'єр-міністра з гуманітарних питань, інституційні можливості впливу Департаменту на формування відповідної політики зменшились. Крім того, спрямованість адміністративної реформи дає підстави вважати, що в подальшому значення та функції Секретаріату Уряду лише скорочуватимуться.

Виконавцями політики є всі органи виконавчої влади (68 центральних органів виконавчої влади, 27 обласних і міських державних адміністрацій, 489 районних державних адміністрацій), що свідчить про широту предмету регулювання. У той же час, відсутній механізм координації виконання політики різними органами виконавчої влади (наприклад, державну політику підготовки до проведення чемпіонату із футболу «Євро-2012» координує відповідний віцепрем'єр-міністр — міністр інфраструктури України за допомогою окремого центрального органа виконавчої влади — Національного агентства з підготовки до Євро-2012, а у кожному ОБВ визначена особа, відповідальна за реалізацію цієї політики). Відсутній і механізм експертно-аналітичного супроводу політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Результативність роботи окремих органів виконавчої влади за цим напрямком є незначною та не відповідає витраченим ресурсам.

Найбільшу кількість адміністративних послуг для ОГС надає Міністерство юстиції України. Зокрема, відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів Плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, Міністерство юстиції мало здійснити 8 заходів або 30% плану.

Наразі в Україні немає усталеної практики визначення типу підрозділу, який в ОБВ відповідає за виконання Концепції та загалом за взаємодію з гро-

мадськістю. Такими підрозділами можуть бути не лише управління/відділи у зв'язках з громадськістю, а й патронатні служби, відділи звернень громадян, протокольні служби тощо. На рівні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади це зазвичай департаменти (управління) комунікації, рідше — патронатні служби або відділи звернень громадян; на рівні обласних державних адміністрацій — управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю, рідше — управління преси та інформації; на рівні районних державних адміністрацій — відділи (сектори) з питань внутрішньої політики, інформації та міжконфесійних відносин. Проте і для цих підрозділів функція сприяння розвитку громадянського суспільства не є пріоритетною. При цьому у межах ОВВ функції, пов'язані із реалізацією політики сприяння розвитку громадянського суспільства, можуть виконувати одночасно декілька підрозділів (наприклад, управління внутрішньої політики, управління праці та соціального забезпечення, управління молодіжної політики), проте горизонтальна координація дій між такими підрозділами відсутня. Організаційно-кадрове забезпечення підрозділів, відповідальних за розвиток громадянського суспільства, є неналежним; приміром, на рівні РДА відповідальною за реалізацію політики є одна особа, яка водночас координує три напрями роботи (інформаційну сферу, внутрішню політику, взаємодію з релігійними організаціями).

Інструментами реалізації Концепції виступають щорічні плани та звіти органів виконавчої влади щодо реалізації Концепції. Органи виконавчої влади також зобов'язані аналізувати хід реалізації Концепції, проводити щорічні громадські обговорення результатів своєї діяльності та враховувати результати таких обговорень при формуванні планів на наступний рік. Проте, наприклад, у 2009 році жодне міністерство чи обласна державна адміністрація не надали інформацію про громадське обговорення власних планів з реалізації Концепції.

Центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування та реалізацію політики сприяння розвитку громадянського суспільства, не визначений. Жоден орган не має повноважень щодо координації реалізації політики сприяння розвитку громадянського суспільства. На жаль, на Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату КМУ не покладено завдання узагальнення та аналізу інформації щодо реалізації Концепції, а його статус не передбачає повноважень для впливу на інші органи виконавчої влади.

Комплексний моніторинг та оцінка політики сприяння розвитку громадянського суспільства з боку органів виконавчої влади не здійснюються, тому визначити її ефективність практично неможливо.

Окреме фінансування для реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, зокрема для проведення навчально-методичних заходів, відсутнє.

Таким чином, основними проблемами наявної моделі інституційного забезпечення формування та реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства є:

- відсутність члена уряду, персонально відповідального за реалізацію цієї політики;
- відсутність вертикальної та горизонтальної координації впровадження політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- відсутність державної цільової програми розвитку громадянського суспільства для виконання завдань Концепції;
- неперіоритетний характер питань розвитку громадянського суспільства для органів виконавчої влади;
- застарілість підходів до організації роботи органів влади, зокрема ігнорування принципу орієнтації на клієнта (користувача публічних послуг);
- відсутність в органів виконавчої влади навичок організації взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Така модель не дає можливості реалізувати поставлені цілі політики.

Виникає потреба у цілісному інституційному забезпеченні державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в напрямку впровадження європейських підходів до організації взаємодії з ОГС.

Для цього доцільно визначити відповідальну інституцію в системі центральних органів виконавчої влади та створити механізм координації діяльності органів виконавчої влади у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства.

2. Мета і завдання нової моделі інституційного забезпечення сприяння розвитку громадянського суспільства

Відповідно до завдань, визначених у Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, пропонується уточнити цілі державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства наступним чином:

- забезпечення сприятливого правового та адміністративного середовища для діяльності ОГС;
- забезпечення ефективної участі ОГС та громадськості в цілому у процесі вироблення й ухвалення публічно-правових рішень;
- забезпечення ефективної системи та практики державного фінансування діяльності ОГС та залучення ОГС до надання соціальних послуг;
- популяризація волонтерства та громадського активізму;
- забезпечення сприятливих умов для розвитку благодійництва та меценатства.

Нова модель інституціалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства має бути спрямована на:

- створення умов для представлення та врахування потреб розвитку громадянського суспільства в розробці та реалізації державної політики;
- забезпечення комплексного підходу до формування державної політики сприяння розвитку ГС;
- забезпечення скоординованого характеру державної політики сприяння розвитку ГС;
- запровадження механізмів контролю за виконанням державної політики сприяння розвитку ОГС, зокрема забезпечення персональної відповідальності за впровадження державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- запровадження системи моніторингу та оцінки виконання політики;
- забезпечення фінансування реалізації заходів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, зокрема фінансування проектів ОГС на виконання завдань політики.

З огляду на вищезазначене, до функцій інституції, відповідальної за державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства, має належати:

- визначення пріоритетів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- ініціювання та координація ключових заходів реалізації політики (зокрема, заходів, пов'язаних зі створенням сприятливих умов для діяльності ОГС та їх участі у виробленні та реалізації державної політики);

- горизонтальна та вертикальна координації та контроль за виконанням державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- забезпечення державного фінансування для виконання заходів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та фінансової підтримки ОГС через розробку та виконання державної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства;
- експертиза проектів публічно-правових рішень на відповідність принципам і цілям державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- методична підтримка реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

3. Аналіз моделей інституційного забезпечення сприяння розвитку ГС

Модель «Адміністрація Президента України»

Модель передбачає визначення заступника Глави Адміністрації Президента відповідальним за координацію та контроль за виконанням державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Для виконання цих функцій в Адміністрації Президента України в структурі Головного управління з питань конституційно-правової модернізації створюється підрозділ з питань розвитку громадянського суспільства.

У центральних та місцевих органах виконавчої влади доцільно зберегти структурні підрозділи, відповідальні за реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та комунікацію з громадськістю.

Сфера повноважень інституції:

- визначає напрямки та пріоритетні завдання реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- готує проекти доручень Президента щодо розробки актів та здійснення заходів, спрямованих на реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та забезпечує контроль за виконанням таких доручень.

Процедура створення інституції

Рішення про призначення заступника Глави Адміністрації Президента та/або визначення сфери компетенції такого заступника ухвалює Президент України. Рішення про створення структурного підрозділу з

питань розвитку громадянського суспільства в Адміністрації Президента України ухвалює Президент України.

Організація роботи інституцій в рамках моделі

Для забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації відповідної політики, а також для залучення представників ОГС до її формування може бути утворена Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства при Президентові України. До складу ради входять керівники центральних органів виконавчої влади, що виконують основні функції у сфері державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, а також представники фахових організацій громадянського суспільства.

Розробка нормативно-правових актів та здійснення заходів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства покладається на органи виконавчої влади відповідно до їх компетенції, рішень Координаційної ради та актів Президента України.

Оцінка реалістичності запровадження

Запровадження такої моделі є досить реалістичним з огляду на централізацію системи формування політики та системи державного управління навколо Президента України.

Оцінка ризиків з огляду на виконання визначених цілей політики

Ця модель несе політичні ризики з огляду на тяжіння до концентрації владних повноважень у Президента України. За таких умов існує ризик використання інструментів політики для цілей або у спосіб, несумісний із сприянням розвитку громадянського суспільства.

Зважаючи на вищезазначене, запровадження такої моделі можливе в середньостроковій перспективі за умови стабілізації демократичного політичного режиму. При цьому модель матиме значний потенціал для забезпечення узгодженого і скоординованого характеру політики без надмірної централізації.

Модель «Міністерство юстиції України»

Модель передбачає визначення Міністерства юстиції центральним органом виконавчої влади, відповідальним за реалізацію та координацію виконання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Міністр юстиції представляє цю політику в уряді та несе персональну відповідальність за її реалізацію.

У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України доцільно зберегти Департамент інформації та комунікацій з громадськістю, який здійснюватиме експертизу проектів актів уряду на відповідність завданням державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

В інших центральних та місцевих органах виконавчої влади доцільно зберегти структурні підрозділи, відповідальні за реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та комунікацію з громадськістю.

Сфера повноважень інституції

Міністр юстиції:

- представляє відповідну політику на всіх рівнях та несе персональну відповідальність за її реалізацію;
- вносить проекти рішень уряду та урядові законопроекти, відповідає за їх проходження, зокрема забезпечує супровід урядових законопроектів у Верховній Раді;
- забезпечує реалізацію політики та звітує про це перед урядом;
- координує реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства на рівні центральних органів виконавчої влади через головування в Урядовій координаційній раді з питань розвитку громадянського суспільства.

Процедура створення інституції

Рішення про визначення Міністерства юстиції відповідальним за формування та реалізацію державної політики розвитку громадянського суспільства приймає Кабінет Міністрів України. Положення про Міністерство юстиції України затверджує Президент України.

Організація роботи інституцій в рамках моделі

У складі Міністерства юстиції для забезпечення сталої роботи з розробки відповідної політики та моніторингу її реалізації створюється окремий підрозділ (департамент або управління) з питань розвитку громадянського суспільства. Цей підрозділ може перебувати також у складі Департаменту конституційного та адміністративного права.

Зазначений підрозділ готує проекти рішень для міністра юстиції та здійснює експертизу проектів законів та інших актів на предмет відповідності цілям державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та інтересам ОГС.

Функції з розробки політики та надання адміністративних послуг для ОГС мають бути інституційно розмежовані в системі Міністерства юстиції між власне Міністерством (його центральним апаратом) та окремим центральним органом виконавчої влади у сфері координації міністра юстиції (в перспективі — окремого урядового органа). За розробку законодавства про реєстрацію ОГС не може відповідати теперішній Департамент легалізації об'єднань громадян, державної реєстрації друкованих ЗМІ та інформагентств Мін'юсту. Доцільно розглянути питання виділення реєстраційного підрозділу в окремий урядовий орган (за підходами теперішньої адміністративної реформи — окремий центральний орган виконавчої влади у сфері координації міністра юстиції) із виключно адміністративними функціями в системі Мін'юсту. Таким органом може стати нещодавно утворена Державна реєстраційна служба України.

Міністерство юстиції розробляє державну цільову програму сприяння розвитку громадянського суспільства та, як головний розпорядник, має забезпечити її адміністрування. Кошти частково витрачаються на щорічні заходи із реалізації політики, а також на формування бюджету Національного фонду розвитку громадянського суспільства.

Додатково може бути створена Урядова координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства як колегіальний міжвідомчий орган під головуванням міністра юстиції, до складу якого будуть залучені представники ключових органів виконавчої влади та представники громадськості. Також можливим є утворення подібного дорадчого органа при Міністерстві юстиції.

Оцінка реалістичності запровадження

Аргументом на користь реалістичності такої моделі є те, що Мін'юст сьогодні виконує більшість із названих функцій, пов'язаних із реалізацією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, але без політичної відповідальності за цю політику та в умовах міжінституційних конфліктів інтересів.

Оцінка ризиків з огляду на виконання визначених цілей політики

Модель «Міністерство юстиції» містить найменші ризики з погляду забезпечення наступництва політики сприяння розвитку громадянського суспільства та інституційної пам'яті. Важливо, що Міністерство юстиції існуватиме при будь-якій конфігурації уряду, в той час, як закріплення сфери відповідальності за віце-прем'єр-міністром чи «міністром без портфеля» є політичним рішенням. Стабільність апарату та передбачених для нього функцій у складі Міністерства юстиції є біль-

шою порівняно із стабільністю підрозділів та їх функцій у складі Секретаріату КМУ.

Модель «Міністерство юстиції» має обмежені можливості забезпечення координації діяльності інших органів виконавчої влади щодо реалізації політики сприяння розвитку громадянського суспільства з огляду на гіперцентралізацію виконавчої влади (ключові рішення мусять отримати підтримку глави держави або, принаймні, керівника уряду) та слабкості механізмів горизонтальної міжміністерської координації.

Загальний висновок

Ця модель, незважаючи на її досить «традиційний» характер, в середньостроковій та довгостроковій перспективі відповідає визначеним цілям державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Національний фонд розвитку громадянського суспільства

Створення Національного фонду розвитку громадянського суспільства доцільне за будь-якого варіанта інституційного забезпечення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Національний фонд розвитку громадянського суспільства повинен розподіляти державні гранти для всіх типів ОГС для проектів, спрямованих на підтримку демократичного розвитку України, захист прав людини тощо, а також для інституційної підтримки ОГС.

Правління Національного фонду розвитку громадянського суспільства має формуватися Кабінетом Міністрів із обов'язковим внесенням до його складу не менше половини представників ОГС.

Діяльність фонду має фінансуватися як з державного бюджету, так і з надходжень від приватизації, акцизів на гральний бізнес, алкогольні і тютюнові вироби тощо.

Запровадження однієї з моделей забезпечить створення дієвого механізму формування та реалізації державної політики, спрямованої на створення сприятливих умов розвитку громадянського суспільства в Україні.

Аналіз системи та механізмів державної фінансової підтримки ОГС¹

Не викликає сумнівів, що діяльність організацій громадянського суспільства (ОГС) заслуговує на державну фінансову підтримку. Вироблення ефективних рішень, надання соціальних послуг, поширення благодійництва, боротьба із корупцією — цих послуг потребує кожна демократична правова соціальна держава. Залучення ресурсів та активності ОГС не тільки корисно, але і вигідно для держави: послуги організацій громадянського суспільства якнайкраще відповідають потребам споживачів, а також значно економніші, ніж аналогічні послуги від самої держави або від бізнесу.

Європейські держави давно користуються цією можливістю. Зокрема, 40-60% річного бюджету пересічної організації громадянського суспільства в країнах Східної Європи — членах ЄС формується за рахунок коштів держави (при цьому сума бюджету пересічної ОГС еквівалентна 560-670 тис. грн).

ОГС України залежать від фінансування з боку місцевих благодійників та іноземних донорів (75-85%). Обсяг такої підтримки за умов фінансової кризи стрімко скорочується, що загрожує виконанню завдань ОГС. Тільки 2-3% бюджету пересічної української ОГС формується за рахунок державного фінансування (для порівняння, середня сума бюджету для української ОГС становить 50-60 тис. грн). За цим показником Україна близька до Філіппін, Пакистану та Кенії. Звернення до інших джерел фінансових ресурсів — зокрема членських внесків та доходів від господарської діяльності — також досить проблематичне для ОГС України.

¹Матеріал підготували О. Солонтай (Інститут політичної освіти), А. Красносільська (Український незалежний центр політичних досліджень), за підтримки проекту UNITER, що виконується Pact Inc. та фінансується Агентством США із міжнародного розвитку.

Таким чином, розвиток громадянського суспільства України та його партнерство з державою у розв'язанні актуальних суспільних проблем значно залежать від запровадження ефективної системи державної фінансової підтримки ініціатив ОГС.

Наявний в Україні механізм державної фінансової підтримки ОГС, попри достатню розгалуженість, є безсистемним та малоефективним. В Україні зроблено спробу запровадити всі найбільш поширені в європейських країнах інструменти державного фінансування ОГС (проте практика використання цих інструментів часто не відповідає європейським стандартам):

- Субсидії, спрямовані на підтримку діяльності ОГС в цілому. Субсидії доступні, як правило, лише для певних видів ОГС, наприклад, громадських організацій ветеранів, громадських організацій інвалідів тощо.
- Гранти, що розподіляються на конкурсних засадах і спрямовані на конкретні проекти. Цей інструмент відносно новий для України, проте у 2011 році три бюджетні програми передбачали конкурсні засади надання фінансової підтримки для ОГС.
- Соціальні контракти як форма залучення ОГС до надання державних послуг, зокрема соціальних та медичних. В Україні інструмент соціальних контрактів найчастіше використовується державою для громадських організацій інвалідів.
- Державні закупівлі послуг і робіт. Державні закупівлі не можна вважати інструментом власне фінансової підтримки громадських організацій, однак можливість участі у них дозволяє ОГС реалізувати свої послуги і підтримувати фінансову спроможність. Натомість умови участі у державних закупівлях робіт та послуг в Україні є вкрай несприятливими, а іноді і неможливими для виконання організаціями громадянського суспільства.

Окрім цього, ОГС України мають можливість опосередковано одержати підтримку через участь в організації та проведенні окремих заходів органів державної влади. Проте при цьому ОГС практично не беруть участі у визначенні змісту таких заходів, а також не отримують бюджетних коштів безпосередньо. Часто участь ОГС у заходах органів державної влади постає як тіньова схема.

Зазначені інструменти державного фінансування ОГС використовуються як на рівні центральних органів виконавчої влади, так і на рівні

місцевих (переважно обласних) державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Проте різні органи влади та місцевого самоврядування сформувавши різні підходи та процедури надання фінансування для різних категорій ОГС.

Причина цього — у безсистемності правового регулювання державної фінансової підтримки ОГС. У чинному законодавстві не визначені цілі та процедури надання державної фінансової підтримки ОГС. Закон України «Про об'єднання громадян» передбачає, що держава встановлює для об'єднань громадян та створених ними підприємств пільги та затверджує перелік всеукраїнських громадських організацій, яким надає матеріальну допомогу. В той же час, правовий статус окремих категорій ОГС, зокрема творчих спілок, молодіжних та дитячих громадських організацій, громадських організацій інвалідів, ветеранів, осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, визначають окремі спеціальні закони. Ці закони можуть встановлювати систему преференцій для окремих категорій ОГС. Для прикладу, Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», на відміну від Закону України «Про об'єднання громадян», жодним чином не пов'язує право такої організації на отримання державної фінансової підтримки із всеукраїнським статусом.

Бюджетний кодекс України визначає, що ОГС можуть бути отримувачами бюджетних коштів у принципі, а також встановлює види ОГС, для яких обов'язково передбачається фінансова підтримка у Державному бюджеті України — це всеукраїнські громадські організації інвалідів та ветеранів, молодіжні та дитячі громадські організації, а також національні творчі спілки. Суми фінансової підтримки для відповідних бюджетних програм визначаються щороку у законі про Державний бюджет на відповідний рік. Варто зазначити, що частка фінансування ОГС в державному бюджеті за останні 4 роки помітно зменшилася, незважаючи на більш ніж дворазове зростання видатків державного бюджету.

Якщо у 2005-2007 роках частка фінансування ОГС коливалася на рівні 0,08%, то в 2009 цей показник впав до 0,05%. У 2010 році частка фінансування ОГС у Державному бюджеті України залишилася на рівні 0,05%, а у 2011 році — 0,07%. Оскільки сума видатків на підтримку проектів ОГС і так незначна, її зменшення на 0,03% виглядає суттєвим.

Ані Бюджетний кодекс України, ані інструкції Міністерства фінансів України, ані акти Кабінету Міністрів України не запроваджують єдиних процедур і критеріїв визначення отримувачів таких коштів, а також

контролю за їх використанням. Бюджетний кодекс України у редакції 2010 року передбачає застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, зокрема визначення завдань бюджетних програм та їх результативних показників, а також необхідність аналізу ефективності таких програм. Натомість завдання використання коштів з програмами, порядок та критерії розподілу таких коштів, а також напрямки їх використання, розробляють центральні органи виконавчої влади — розпорядники коштів і затверджує Кабінет Міністрів України. До 2010 року Порядки використання коштів мали ухвалюватися щорічно (проте на практиці їх дія часто просто продовжувалася на наступний рік), однак наразі вони діятимуть до закінчення відповідних бюджетних програм без обов'язкового перезатвердження або продовження.

Таким чином, органи виконавчої влади є досить самостійними у визначенні пріоритетів та процедур державної фінансової підтримки ОГС. Власні порядки використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування окремих категорій ОГС, мають Міністерство освіти і науки, молоді та спорту, Міністерство соціальної політики, Міністерство культури і туризму України, Державний комітет телебачення і радіомовлення, Державний комітет України у справах національностей та релігій, Міністерство регіонального розвитку України. Наразі діє низка відповідних Постанов Кабінету Міністрів України: щодо коштів для підтримки проектів і програм молодіжних та дитячих громадських організацій стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї; щодо коштів для підтримки національних творчих спілок у сфері культури; щодо порядку здійснення громадськими організаціями заходів соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; щодо коштів для заходів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції в інформаційній сфері; щодо надання фінансової підтримки громадським організаціям інвалідів, а також підтримки громадським організаціям ветеранів тощо. Часто ці порядки схвалювалися урядом як річні, але на початку наступного року продовжуються із деякими уточненнями.

На конкурсній основі фінансування громадських організацій здійснюють Міністерство освіти і науки, молоді та спорту (для молодіжних та дитячих громадських організацій і лише щодо 1/3 обсягу коштів відповідної бюджетної програми) та Державний комітет телебачення і радіомовлення України. Також елементи конкурсу для підтримки всеукраїнських громадських організацій інвалідів запроваджені у Міністерстві соціальної політики. Натомість позаконкурсні механізми використовують Міністерство культури і туризму України, Міністерство

охорони здоров'я, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, Державний комітет України у справах національностей та релігій, Державний комітет України у справах ветеранів. При цьому ті вищі центральні органи виконавчої влади, що використовують конкурсні механізми, паралельно застосовують і механізми субсидювання або так званої «статутної підтримки громадських організацій».

Державний бюджет 2011 року безпосередньо передбачив асигнування для шести громадських організацій: Всеукраїнському товариству «Просвіта», Товариству Червоного Хреста України, Спортивному комітету України, фізкультурно-спортивним товариствам «Динамо» та «Колос», Українській Всесвітній Координаційній Раді. При цьому лише для двох організацій були чітко визначені види діяльності, що дозволило іншим отримувачам скорегувати протягом року діяльність, яка підлягатиме фінансуванню за рахунок коштів державного бюджету. Схожі ситуації відбувалися у 2010 та 2009 роках. Так, у 2010 році порівняно із 2009 з «прямих» асигнувань державного бюджету зникли Національна спілка письменників України, Всесвітня асоціація юристів України, Товариство сприяння обороні України, натомість з'явилися 3 нових записи, а саме: дві конкретні організації (УТОС та УТОГ) та новий «вид ОГС» — «всеукраїнські асоціації», які курує Міністерство регіонального розвитку та будівництва.

Для інших ОГС фінансування може бути доступне через спеціально визначені міністерства та інші урядові ЦОВВ. Так, у державному бюджеті 2011 року знаходимо фінансування для:

- Міністерства соціальної політики, зокрема фінансова підтримка **громадських організацій інвалідів** передбачена у Державному бюджеті у сумі 55,9 млн грн.
- Державного комітету України у справах ветеранів, зокрема фінансова підтримка **громадських організацій ветеранів та відвідування військових поховань і військових пам'ятників** — у сумі 11,5 млн грн.
- Державного комітету телебачення і радіомовлення України, зокрема **фінансова підтримка творчих спілок у сфері ЗМІ** — у сумі 950 тис. грн.
- Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи,

зокрема на здійснення заходів громадськими організаціями із соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, — у сумі 1 млн грн.

- Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, зокрема фінансова підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування — у сумі 21,7 млн грн, державна підтримка молодіжних і дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок і сім'ї — у сумі 10 млн грн.

ОГС також мають непряму можливість одержати підтримку через органи виконавчої влади, які є головними розпорядниками коштів для проведення тих чи інших заходів (зокрема науково-методичного та інформаційно-аналітичного характеру). Державний бюджет практично щороку передбачає фінансування для здійснення таких заходів Президентом України, Міністерством закордонних справ, Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту, Державним комітетом у справах національностей та релігій, Державним комітетом телебачення і радіомовлення, Міністерством культури і туризму України. Щоб виявити кількість ОГС, які скористалися цієї можливістю, та обрахувати суму наданої непрямой підтримки, потрібно провести прискіпливий аналіз усіх заходів, здійснених відповідними органами державної влади. Часто отримання всієї необхідної для цього інформації є неможливим.

Порівняння бюджету 2011 року із бюджетами попередніх років вказує на відсутність єдиної системи планування видатків для фінансової підтримки ОГС. Суми державної фінансової підтримки, а також категорії та підкатегорії організацій-отримувачів змінюються щороку. Основну роль у визначенні обсягів фінансової підтримки ОГС відіграють галузеві міністри та депутати Верховної Ради України: перші подають бюджетні запити відповідних міністерств, другі розглядають бюджет та корегують цифри, причому обидва етапи є вкрай непрозорими. Зокрема, відсутня методика планування сум для державної фінансової підтримки ОГС головними розпорядниками коштів на основі програмно-цільового методу. Порядок «освоєння» виділених для конкретної ОГС бюджетних коштів часто визначається через особисті домовленості представників ОГС із чиновниками. Система моніторингу та оцінки ефективності витрачання державних коштів на підтримку ОГС, зокрема з огляду на досягнення завдань державної політики та задоволення потреб цільових груп населення, практично відсутня.

**Динаміка зміни фінансування ОГС
за рахунок видатків Державного бюджету України
Державний бюджет України, тисяч грн**

Напрями фінансування	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Заходи Всеукраїнського товариства «Просвіта»	3000,0	3000,0	3000,0	3000,0	3200,0	3200,0	2880,0
Фінансова підтримка національних творчих спілок у сфері культури і мистецтва	5811,1	6811,1	9311,1	9311,1	8648,9	9738,0	8397,1
у т.ч. фінансова підтримка Національної спілки письменників України	1800,0	1800,0	2500,0	3000,0	2500,0	—	—
Фінансова підтримка Національної спілки кінематографів України	—	—	—	—	—	—	367,1
Фінансова підтримка служб товариства Червоного Хреста України, внесок до Міжнародної федерації Товариств Червоного Хреста та Червоного Півмісяця	18 453,6	23 566,6	32 595,0	39 903,3	46 055,7	63 510,9	57 069,7
Заходи Української Всесвітньої Координаційної Ради	600,0	400,0	428,0	457,1 ²	1045,6	1045,6	993,3
Заходи щодо відтворення культури національних меншин та фінансова підтримка газет мовами національних меншин	2020,0	2500,0	2675,0	2675,0	1317,5	4531,6	1344,5

² Заходи щодо зміцнення зв'язків закордонних українців з Україною.

Напрями фінансування	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Заходи з реалізації Європейської хартії регіональних мов та мов меншин	900,0	900,0	963,0	963,0	96,3	1060,0	—
Фінансова підтримка громадських організацій інвалідів	14 798,0	27 110,3	40 448,9	46 690,8	37 352,6	30 897,5	55 952,6
у т.ч. Конфедерації громадських організацій інвалідів України	—	6000,0	—	—	—	—	—
у т.ч. на фінансову підтримку підприємств і організацій не виробничої сфери Українського товариства сліпих та Українського товариства глухих	—	—	—	—	—	8080,2	30 897,5
Підтримка громадських організацій ветеранів та відвідування військових поховань і військових пам'ятників	2469,1	2768,7	7007,5	9443,0	7456,4	11 256,4	11 500,0
Фінансова підтримка творчих спілок у сфері ЗМІ	120,0	120,0	229,6	250,0	950,0	950,0	950,0
Здійснення заходів громадськими організаціями з соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи	1000,0	1000,0	1000,0	1000,0	100,0	1000,0	1000,0
Заходи з підготовки та проведення 23-го Конгресу Всесвітньої асоціації юристів України	—	—	—	—	1800,0	—	—

Напрями фінансування	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування	10 000,0	10 450,1	14 197,2	18 450,1	16 397,8	25 284,7	21 693,7
Підтримка молодіжних і дитячих громадських організацій	11 500,0	11 500,0	12 350,0	15 350,0	5000,0	5000,0	10 000,0
у т.ч. «Сузір'я»	—	3000,0	—	—	—	—	—
Державна підтримка дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей	500,0	600,0	—	—	—	—	—
Підготовка призовників для Збройних сил України та інших військових формувань Товариством сприяння обороні України	11 606,1	—	—	—	—	—	—
Підготовка курсантів льотних спеціалізацій для Збройних сил України Харківським аероклубом Товариства сприяння обороні України	1300,0	2404,5	2700,0	2703,4	1290,5	—	—
Реконструкція та технічне переоснащення Будинку кіно Національної спілки кінематографістів України	—	—	1600,0	1600,0	—	—	—
Фінансова підтримка творчих спілок у сфері архітектури	15,0	15,0	15,0	15,0	12,0	12,0	11,4

Напрями фінансування	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Фінансова підтримка статутної діяльності всеукраїнських асоціацій	—	—	—	—	—	1000,0	—
Фізкультурно-спортивне товариство «Колос»	6128,9	7436,4	7800,0 ³	9773,3	9773,3	9420,0	8823,4
Фізкультурно-спортивне товариство «Динамо»	4313,7	5893,4	7400,0 ⁴	16 400,3	11 063,5	18 578,1	35 061,1
Фінансова підтримка Спортивного комітету України	—	—	—	—	—	—	3 750,2
Виконання заходів з питань європейської і євроатлантичної інтеграції в інформаційній сфері	—	5200,0	5000,0	5000,0	500,0	1000,0	22,8
ВСЬОГО:	94 535,5	117 676,1	148 720,3	182 118,4	152 060,1	187 565,0	247 834,4
Видатки Державного бюджету:	117 394	140 199	174 631	253 207	267 677	323 556	338 695
% (Державного бюджету)	610,1	363,7	522,2	875,1	383,5	204,7	112,6
	0,08	0,084	0,085	0,072	0,057	0,058	0,073

³Розвиток фізичної культури і спорту серед сільського населення.

⁴Розвиток фізичної культури і спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів.

Аналіз правового забезпечення та порядку фінансової підтримки ОГС на прикладі окремих ЦОВВ

Міністерство праці та соціальної політики України

Міністерство праці та соціальної політики за рахунок державного бюджету надає фінансову підтримку всеукраїнським громадським організаціям інвалідів та всеукраїнським громадським організаціям ветеранів.

Механізм цієї підтримки регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 2008 р. № 236 «Про затвердження порядку використання у 2008 році коштів державного бюджету для надання фінансової підтримки громадським організаціям інвалідів» та Постановою Кабінету Міністрів України від 2008 р. № 285 «Про порядок використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки громадським організаціям ветеранів та відвідування військових поховань і військових пам'ятників». Дію цих постанов подовжено на 2009 рік.

До 2009 року рішення про фінансову підтримку за рахунок коштів державного бюджету приймалося керівництвом міністерства в «ручному режимі» через переговори із окремими цільовими громадськими організаціями. Проте в 2009 році міністерство ініціювало процес підвищення прозорості розподілу бюджетних коштів. Відповідно до наказу Мінпраці від 25.12.08 № 596 рішення про надання державної фінансової підтримки громадським організаціям з початку 2009 року приймається експертною групою, до складу якої входять також і представники громадських організацій інвалідів. Експертна група розробила для себе критерії відбору заявок, зокрема економічність розрахунків; відповідність заходу основним завданням та напрямам діяльності організації згідно зі статутом та її досвідом роботи у цьому напрямі; актуальність; відповідність запланованого заходу поставленій меті, очікуваному результату тощо. Ці зміни можна вважати першими кроками до запровадження конкурсів для ОГС на рівні Міністерства праці та соціальної політики. В результаті у 2009 році кількість всеукраїнських громадських об'єднань інвалідів, що отримали фінансування із державного бюджету, зростає із 3 до 17 організацій.

У той же час, згаданий вище Порядок використання коштів для фінансової підтримки всеукраїнських громадських організацій інвалідів прямо передбачає, що розподіл коштів здійснюється робочою групою за участі представників усіх організацій, які претендують на одержання такої підтримки у відповідному році. Таким чином фактично легалізується конфлікт інтересів членів таких робочих груп.

Сам порядок фінансування громадських організацій інвалідів останні три роки не змінювався. Для отримання бюджетних коштів Всеукраїнська громадська організація інвалідів подає Мінпраці заяву за формою, затвердженою міністерством. Громадські організації, які отримували бюджетні кошти попереднього року, подають також звіт про їхнє використання. Подані громадською організацією документи Мінпраці розглядає протягом одного місяця.

Бюджетні кошти використовуються громадською організацією для: проведення публічних заходів та навчань за умови, що інваліди становлять не менш як 60 відсотків загальної кількості їхніх учасників; навчань голови та членів тендерних комітетів громадських організацій інвалідів, що здійснюють закупівлю товарів, робіт і послуг в установленому законодавством порядку; випуску друкованої продукції, зокрема надрукованої шрифтом Брайля; підтримки підприємств і організацій невиробничої сфери УТОГу та УТОСу; оплати праці; оренди обладнання, інвентарю та приміщень; оплати комунальних послуг та інших «офісних» витрат тощо. Вичерпний перелік дозволених статей витрат затверджено відповідною постановою. Операції, пов'язані з використанням бюджетних коштів, проводяться відповідно до Порядку обслуговування державного бюджету за видатками, затвердженого Державним казначейством.

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту

Наразі до участі в конкурсі допускаються лише всеукраїнські молодіжні та дитячі організації, що є порушенням Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації». Водночас, щороку кількість організацій-учасників конкурсу та кількість поданих проектів зростає.

Щорічно оголошення про проведення конкурсу публікується Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту у друкованих засобах масової інформації та розміщується на офіційному веб-сайті. За умовами конкурсу, власний внесок організації має становити від 25%. Конкурсні заявки ОГС оцінює експертна група із представників Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, Державної соціальної служби, Державного інституту розвитку сім'ї та молоді, громадських організацій та за участю народних депутатів України. Рішення конкурсної комісії про визначення переможців конкурсу є остаточним. Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту визначило органи, відповідальні за вибірковий моніторинг програм, що реалізуються молодіжними та дитячими громадськими організаціями за рахунок коштів державного бюджету. Такими органами є Державний інститут розвитку сім'ї та молоді, структурні під-

розділи міністерства, обласні управління у справах сім'ї, молоді та спорту, міські та районні управління та відділи у справах сім'ї та молоді, на території яких здійснюються відповідні заходи.

Серед основних проблем встановленого порядку проведення конкурсів такі:

- конкурсна комісія формується міністром без врахування вимог громадських організацій;
- учасниками комісії часто є представники організацій, що беруть участь в конкурсі (це особливо стосується народних депутатів України, які репрезентують інтереси молодіжних організацій представлених у Верховній Раді політичних партій);
- неможливість здійснити аналіз ефективності реалізації попередніх проектів, закритий доступ до звітності за попередні роки;
- декларативний характер пріоритетів конкурсу та відсутність чітких фінансових рамок за кожним із них. Коефіцієнт корисної дії проектів має другорядне значення, натомість першочерговими стають питання «задоволення інтересів різних молодіжних організацій».

Для вдосконалення цього порядку пропонується:

- передбачити проведення конкурсу наприкінці року з розглядом проектів на наступний рік, щоб їхня реалізація розпочиналася вже з січня;
- до конкурсної комісії залучити представників тих міжнародних організацій, фондів, які є лідерами у поточний період в Україні у фінансуванні молодіжних організацій;
- надати можливість брати участь у конкурсі місцевим та міжнародним молодіжним громадським організаціям, які прагнуть реалізувати заходи всеукраїнського рівня;
- організувати роботу з молодіжними громадськими організаціями за принципом «єдиного вікна»;
- передбачити відповідальність молодіжних громадських організацій за невикористання наданих коштів або відмову від них у вигляді позбавлення можливості брати участь у конкурсі у наступні 2-3 роки;
- ввести фінансове вираження поняття «пріоритети» конкурсу, тобто визначити, скільки і на який пріоритет у загальній сумі закладається коштів;

- для визначення переможців конкурсу запровадити механізм «ранжування» пріоритетності проектів з формуванням резервного списку, адже частина організацій може відмовлятися від проектів.

ВИСНОВКИ

- 1) Державне фінансування ОГС в Україні є безсистемним. Право різних категорій ОГС на отримання державної фінансової підтримки та порядок одержання такої підтримки регулюють 13 законів України, зокрема Бюджетний кодекс та Закон України «Про державний бюджет» на окремий рік, 21 постанова Кабінету Міністрів та значна кількість наказів різних центральних органів виконавчої влади. При цьому єдині засади та порядки державного фінансування ОГС, як на етапі планування витрат та визначення пріоритетів фінансування, так і на рівні рішень про надання підтримки конкретним ОГС, залишаються невизначеними.
- 2) Державне фінансування ОГС є малоефективним. На державну підтримку можуть сподіватися всеукраїнські громадські організації інвалідів, молоді та дітей, чорнобильців, творчі спілки, організації національних меншин, спортивні федерації. Жодних можливостей фінансування не передбачено для правозахисних, екологічних, моніторингових ОГС. Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту з 25 млн грн, отриманих в 2011 році для підтримки молодіжних організацій, на конкурсній основі розподілило лише 5 млн грн, а інші кошти були розподілені непрозоро, без публічних конкурсів, в «ручному режимі». Жодних критеріїв оцінки результатів діяльності ОГС, здійсненої за рахунок бюджетних коштів, не визначено. Відомі випадки здійснення фінансування одних і тих же цілей та завдань протягом кількох років. Державний моніторинг та фінансування ОГС за кошти бюджету в цілому відсутній.
- 3) Державне фінансування ОГС в Україні є недостатнім. У 2011 році загальна видаткова частина бюджету склала 338 695 112, 6 тис. грн, але лише 0,07% цієї суми становлять витрати на підтримку окремих ОГС. За останні 5 років навіть цей незначний показник скоротився на 30%, попри більш ніж дворазове зростання суми державного бюджету. Наразі окреслюється тенденція щодо збільшення частки фінансової підтримки громадських організацій у Державному бюджеті України, проте значна частина цієї суми усе ще спрямовується на підтримку окремих, визначених на рівні закону про державний бюджет, організацій.

- 4) Процедури державного фінансування ОГС є відкритими для корупційних ризиків та конфлікту інтересів. Зокрема, членами конкурсних комісій або особами, що приймають рішення про надання фінансування, можуть бути представники організацій, що претендують на таке фінансування. Значним є політичний вплив на прийняття рішень щодо державного фінансування ОГС.
- 5) Конкурсні процедури розподілу державної фінансової підтримки є недостатньо поширеними та вкрай недосконалими. Тільки три органи виконавчої влади, а саме: Міністерство освіти і науки, молоді та спорту, Міністерство соціальної політики та Державний комітет телебачення і радіомовлення – розподіляють кошти на конкурсних прозорих засадах. Пріоритети конкурсів не відповідають ані завданням державної політики, ані потребам ОГС чи цільових груп населення. Доступ до участі в конкурсах необґрунтовано обмежений всеукраїнським статусом ОГС, чіткі критерії відбору та оцінки проектів не вироблені.
- 6) Державне казначейство України перетворилося на ще один регулюючий орган щодо фінансування ОГС і частково впливає на прийняття рішень. Склалася стійка практика систематичної затримки здійснення платежів, обмеження авансових платежів, відмови оплати витрат за незахищеними статтями, а також необґрунтованих вимог отримання дозволів від фінансових управлінь чи інших державних органів. Все це потребує додаткових зусиль від ОГС та відволікає від якісного виконання проектів та програм.
- 7) Для вирішення цих проблем Україні доцільно запровадити «європейську» модель фінансування ОГС. Модель передбачає переважно конкурсне фінансування діяльності ОГС; проведення конкурсів проектів для всіх типів ОГС; можливість отримання фінансування на адміністративні витрати тощо. Для цього необхідно на рівні уряду визначити: загальні цілі та критерії державного фінансування ОГС; порядок проведення органами виконавчої влади конкурсів проектів ОГС; порядок визначення пріоритетів державного фінансування ОГС органами виконавчої влади та процедури обов'язкового залучення ОГС та консультацій з громадськістю до визначення пріоритетів державного фінансування ОГС органами виконавчої влади; єдину методiku запобігання конфлікту інтересів щодо державного фінансування ОГС органами виконавчої влади; граничні суми прямого державного фінансування, які потребують обов'язкової публічної звітності та незалежного аудиту ОГС.

Застосування законодавства про громадські організації в Україні: результати аналізу судової практики¹

Понад шість років в Україні активно обговорюється питання реформування законодавства про громадські організації, необхідність розробки та прийняття Закону України «Про громадські організації», який би забезпечував умови для створення та діяльності, розвитку недержавних організацій на рівні інших європейських держав. Неможливість збереження існуючого правового середовища та потребу реформування констатують різні аналітичні інститути, органи влади, громадські активісти, нормотворці. 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, у якому зафіксовано порушення права або відсутність такого порушення. Судові рішення, зокрема, 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.

¹Матеріал підготувала Т. Яцків (Центр громадської адвокатури) за результатами моніторингу та аналізу судової практики, здійсненого 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 в рамках проекту «Розвиток громадянського суспільства».

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 знаходяться 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 такі блоки:

- 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 і трапляються часто, проте нерідко можна спостерігати і протилежні судові рішення в аналогічних справах.

Проблеми легалізації та державної реєстрації громадських організацій як предмет судового розгляду

В Україні передбачено Законом України «Про об'єднання громадян» два способи легалізації:

- шляхом повідомлення;
- шляхом 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 у встановленому 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 вказує, що санкції застосовують у випадках, коли, насправді, мали місце правопорушення іншого характеру, але які важко доводити за ін-

шими 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, участі в певних заходах.²

Судова практика засвідчує, що, хоч і 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 влади.³

У законодавстві зберігаються територіальні статуси, які мають визначальне 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 р. № 140, легалізація всеукраїнських об'єднань громадян і міжнародних організацій здійснюється Міністерством юстиції, їх місцевих осередків та місцевих організацій – Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції 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 тільки організації помиляються, але й органи легалізації з'ясовують, хто має легалізувати ті чи інші організації. Наприклад, Новопетрівська сільська рада визнала позов, вказавши, 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, адже заперечувала проти того, що виконавчий комітет ради повинен легалізувати громадські організації, територією діяльності яких є місто.⁴ Питання про те, хто має легалізувати Херсонську

²Постанова Київського районного суду м. Сімферополя від 23 липня 2009 року у справі № 3-2586/09 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5283367>).

³Постанова Центрального районного суду м. Сімферополя від 14 жовтня 2009 року у справі № 3-3666/09 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5318807>).

⁴Постанова Ялтинського міського суду Автономної Республіки Крим від 26 жовтня 2007 року у справі № 2-а-484 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1201111>).

міську молодіжну громадську організацію «Розумний народ» вирішувється судами України уже тривалий час. Засновники організації подавали документи як у виконком міської ради, так і міське управління юстиції. Постановою Херсонського районного суду м. Херсона від 7 квітня 2008 р. позов задоволено до Херсонського міського управління юстиції та зобов'язано його легалізувати організацію, натомість 28 вересня 2010 р. Одеський апеляційний адміністративний суд виніс протилежне рішення, яким задовольнив апеляційну скаргу управління юстиції та зобов'язав виконком легалізувати організацію.⁵ Таким чином, українська судова практика засвідчує наявність проблем у процедурі легалізації шляхом реєстрації.

Суперечності законодавства в питаннях процедур легалізації та реєстрації визначені Законом України «Про об'єднання громадян», Положенням про легалізацію об'єднань громадян та Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», податковим законодавством, тому створюють приводи для формування нових судових справ у практиці України. Підстави 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 неприпустима, оскільки проти цього заперечують інші мешканці будинку».⁶ Виконавчий комітет Антрацитівської міської ради Луганської області відмовив у легалізації громадської організації «Антрацитівська Регіональна спілка ветеранів Афганістану», зазначивши у якості підстави «потребу запобігання розколу ветеранського руху», оскільки на території ради уже діяла одна громадська організація ветеранів.⁷ Під час легалізації громадської організації «Асоціація Фалунь Дафа» Головне управління юстиції в місті Києві зверталось до Управління у справах релігій КМДА, Управління СБУ у м. Києві та Київській області, Державного комітету у справах національностей та релігій та МЗС з приводу назви, мети створення та можливості діяльності вищезазначеної організації. В основу

⁵Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 28 вересня 2010 року у справі № 22-а-14100/08 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11621434>).

⁶Постановою 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.

⁷Постанова Антрацитівського міськрайонного суду Луганської області від 10 червня 2008 року у справі № 2а-44/2008 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3432200>).

рішення про відмову у легалізації покладено думку МЗС, що діяльність організацій 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 р. частково задовольнив позов громадської організації «Асоціація Фалунь Дафа», визнав протиправним рішення про відмову в легалізації.⁸

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

Серед перешког у правовому регулюванні діяльності громадських організацій, виявлених за допомогою аналізу судової практики, можна відзначити наступні.

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 у суді.

В Україні обмежене право громадських організацій здійснювати господарську діяльність. Севастопольська міська громадська організація «Радуга» звернулась 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 р. відмовлено організації у задоволенні позову.⁹

⁸Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 14 грудня 2009 року у справі № 2а-1638/09/2670 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8403099>).

⁹Ухвала Господарського суду міста Севастополя від 25 грудня 2008 року у справі № 5020-11/383-3/281 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2804878>).

Громадські організації зобов'язані в обов'язковому порядку 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 знаку для товарів та послуг (торговельного знаку), у результаті реєстрації символіки об'єкт не отримує жодного правового захисту. У реєстрі є приклади судових справ, коли громадські організації успішно оскаржували незаконність відмов щодо реєстрації символіки.¹⁰

Відсутність визначення поняття місцевих осередків та їхня відмінність від відокремлених структурних підрозділів юридичних осіб зумовляють спори між їх засновниками (членами) та громадськими організаціями, органами реєстрації. Законодавство України не визначає поняття «місцевий осередок». У практиці існують дві позиції: місцевий осередок є також об'єднанням громадян та місцевий осередок є відокремленим підрозділом громадської організації. У собі він має особливості як об'єднання громадян, так і пов'язаний із громадською організацією. Донецький окружний адміністративний суд робить висновки, що законодавець не дає окремого визначення терміна «місцевий осередок об'єднання громадян»; на думку суду, відповідно до вимог частини 2 статті 9 Закону України «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 ж повноваження.

Тільки громадські організації із усеукраїнським та міжнародним статусом можуть мати місцеві осередки. Для громадських організацій із місцевим статусом інколи є «недоступним» створення філій та представництв в інших адміністративно-територіальних одиницях. Цю практику Європейський суд з прав людини визнав такою, що порушує Європейську конвенцію про права людини.¹¹ Натомість така позиція і надалі застосовується в судовій практиці. Господарський суд Житомирської області у справі № 1/1799-НМ¹², розглядаючи питання про визна-

¹⁰Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 14 вересня 2009 року у справі № 2-а-6794/09/1170 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4731130>).

¹¹Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 29 листопада 2010 року у справі № 2а-9471/10/16/0170 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12607596>).

¹²Рішення Господарського суду Житомирської області від 29 травня 2009 року у справі № 1/1799-НМ (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3800690>).

ння незаконним створення Бердичівського міського осередку Житомирської обласної ради Українського фонду «Реабілітація інвалідів» та про визнання недійсними установчих документів, у рішенні вказує, що «виходячи зі змісту статті 9 частини 2 Закону України «Про об'єднання громадян» Рада, яка не є всеукраїнським об'єднанням громадян, не може мати своїх осередків».

Оподаткування та звітність громадських організацій

Чимало спорів із органами податкової служби виникають щодо внесення 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 внесення у Реєстр неприбуткових організацій, який ведеться центральним органом Державної податкової служби. Внесення у реєстр не відбувається автоматично — для цього організація має подати відповідні документи, орган податкової служби — прийняти відповідне рішення про внесення у реєстр. При цьому статус ставиться у залежність від виконання певних вимог, у тому числі до установчих документів. В результаті організації проходять «експертизу» документів на різних етапах реєстрації (органом легалізації, державної реєстрації), а також під час прийняття рішення про внесення у Реєстр неприбуткових організацій. Значна кількість рішень в судовій практиці України вказує на те, що в цій сфері існує чимало проблем, водночас великою є кількість рішень на користь громадських організацій.

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 (п.17 статті 11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні», стаття 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»). Водночас суди відмовляють у задоволенні позовів органів податкової служби, вказуючи, що тільки у порядку, передбаченому Законом України «Про об'єднання громадян», можуть примусово припинятись громадські організації.¹³

¹³Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 13 грудня 2010 року у справі № 2а-5902/10/1670 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12849932>).

Державний контроль за діяльністю громадських організацій

Закон України «Про об'єднання громадян» передбачає можливості державного контролю органів легалізації за додержанням організаційними 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 р. за позовом виконавчого комітету Судацької міської ради до МГО «Спортивний клуб «Атлант» прийнято рішення про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян.¹⁴ Харківський окружний адміністративний суд у справі № 2а-2982/10/2070 відмовив у задоволенні позову заступника прокурора Харківської області в інтересах держави в особі Головного управління юстиції в Харківській області до Харківської обласної громадської організації «Патріот України» про ліквідацію об'єднання громадян.¹⁵ Київський апеляційний адміністративний суд відмовив у задоволенні апеляційної скарги виконавчого комітету Васильківської міської ради на постанову Васильківського міськрайонного суду від 7 жовтня 2008 р. у справі за позовом Виконавчого комітету Васильківської міської ради до громадської організації «Європейське Суспільство» про примусовий розпуск (ліквідацію).¹⁶ Позов про примусовий розпуск орган легалізації обґрунтовував 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 вну-

¹⁴Постанова Судацького міського суду Автономної Республіки Крим від 21 червня 2010 року у справі № 2-а-647/2010 року (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9950540>).

¹⁵Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 26 листопада 2010 року у справі № 2а-2982/10/2070 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12602922>).

¹⁶Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 1 червня 2010 року у справі № 22-а-6190/09 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9770342>).

трішню діяльність організацій, хоча це питання, які б мали контролюватися та вирішуватися членами громадської організації, а не органами влади. «Суспільна небезпечність» таких порушень та шкода є нижчою, аніж негативні наслідки для реалізації свободи об'єднання. За результатами перевірок органи легалізації можуть застосовувати: попередження; штраф; тимчасову заборону (зупинення) окремих видів діяльності; тимчасову заборону (зупинення) діяльності; примусовий розпуск (ліквідація). *Підстави припинення діяльності громадських організацій (примусового розпуску) можуть бути незначними з погляду суспільної небезпеки* (наприклад, відсутність реєстрації символіки, невідповідність, на думку органів легалізації, певних положень статуту законодавству, не знаходження за юридичною адресою, вказаною у статуті тощо).¹⁷

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

Загальні рекомендації щодо принципів нормотворчості про громадські організації:

- при прийнятті Закону України «Про громадські організації» не включати у нього норми, що стосуються питань неприбутковості та оподаткування. Якщо існує потреба змінити ці норми — внести 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»);

¹⁷Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 6 листопада 2008 року у справі № 2а-2048/08 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3248985>). Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 6 липня 2009 року у справі № 22-а-3632/09 (<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 (<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 у законодавчі акти, що регулюють відповідні відносини (наприклад, Цивільний кодекс, КАСу, ЦПК, 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, також тих, яким відмовлено у легалізації;
- вилучити такий етап реєстрації як «легалізація» громадських організацій;
- визначити у Законі України «Про об'єднання громадян» (проекті Закону України «Про громадські організації»), що реєстрація громадських організацій здійснюється виключно державними реєстраторами;
- визначити у Законі України «Про об'єднання громадян» (проекті Закону України «Про громадські організації»), що державна реєстрація громадських організацій здійснюється у порядку, передбаченому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»;
- 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»;
- визначити у податковому законодавстві критерії неприбутковості і певні положення в установчих документах організацій, щоб уникнути зловживання та різних думок з боку органу влади щодо внесення 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 управлінських органів та фінансових звітів організації;
- вилучити положення, які встановлюють особливі підстави застосування санкцій та примусового розпуску громадських організацій;
- усунути відмінності у процедурі державної реєстрації припинення громадських організацій порівняно із 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.

**Правовий висновок
щодо відповідності Закону України
«Про об'єднання громадян»
№ 2460 від 16 червня 1992 року
Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи
державам-членам щодо правового статусу
неурядових організацій у Європі № СМ/Rec(2007)14¹**

Україна як держава-член Ради Європи має зобов'язання керуватися мінімальними стандартами, визначеними у Рекомендації, у розробці національного законодавства, державній політиці та судовій практиці щодо неурядових організацій. Для тлумачення стандартів також використовуються рішення Європейського суду з прав людини щодо неурядових організацій.

Для аналізу відповідності чинного Закону України «Про об'єднання громадян» цим стандартам пропонується порівняти зміст положень Рекомендації та законів України щодо таких аспектів утворення і діяльності неурядових (громадських) організацій і положень чинного закону. Не аналізуються випадки, коли положення чинного закону чи інших законодавчих актів України не суперечать стандартам Рекомендації і в цілому належно застосовуються.

Увагу зосереджено на положеннях, які можна оцінити наступним чином:

- 1) частково відповідає — положення законодавства України частково суперечать стандартам Рекомендації або державна політика і судова практика в цілому не належно застосовують ці стандарти;
- 2) не відповідає — положення законодавства України відсутні або в цілому суперечать стандартам Рекомендації.

¹Матеріал підготував О. Вінніков (Мережа розвитку європейського права).

Головні законодавчі проблеми при створенні й реєстрації громадських організацій

- 1) Заборона створювати суспільно корисні об'єднання, тобто такі, що діють в інтересах громади або суспільства. Сьогодні громадські організації можуть захищати виключно інтереси своїх членів, пропагувати ідеї, що належать тільки членам цієї організації. Фактично, діяльність правозахисних чи екологічних організацій, які діють в інтересах суспільних груп, заборонено. Ці норми значно обмежують право на об'єднання.
- 2) Заборона юридичним особам створювати громадські організації. Відсутність у юридичних осіб можливості засновувати асоціації самостійно або разом із фізичними особами значно гальмує розвиток громадянського суспільства та різних форм самоорганізації населення. У статті 11 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод йдеться саме про право осіб (фізичних та юридичних) на об'єднання, що підтвердили рішення Європейського суду з прав людини та Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 07.10.2007 р.
- 3) Штучне обмеження діяльності громадської організації через існування територіальних статусів. Територіальні обмеження шкодять розвитку організацій і створюють додаткові бар'єри в їх діяльності. Застосування територіального статусу призводить до численних зловживань та штучно обмежує доступ сусідніх громад чи регіонів до більш ефективних організацій.
- 4) Заборона НУО займатися господарською діяльністю. Закон не дозволяє громадським організаціям займатися господарською діяльністю безпосередньо, надавши натомість право створювати додаткову юридичну особу за кошти, виділені на споріднені статутні потреби громадських організацій. Цивільний кодекс та закони України про оподаткування уже надали громадським організаціям право вести господарську діяльність за умови, що можливі прибутки направлятимуть на виконання статутної діяльності й не розподілятимуть між учасниками.

І. Визначення неурядової організації та її цілей

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
1.2	До ГО не належать політичні партії	Частина друга статті 1 і стаття 2 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Попри набрання чинності спеціальним Законом України «Про політичні партії», чинний закон досі містить норми і про політичні партії, і про громадські організації (ГО)
4.1	ГО можуть бути національними за складом і сферою діяльності	Стаття 9 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Національну сферу діяльності мають ГО з українським статусом, хоча Україна не є федеративною державою. Більшість ГО мають місцевий статус, і сфера їх діяльності шгучно вужча за національну
7.1	ГО зі статусом юридичної особи повинні мати такі ж права, що зазвичай належать іншим юридичним особам	Стаття 20 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Адміністративна і судово практика визнають лише спеціальну правоздатність ГО, вказану в цій статті, що суперечить статті 91 Цивільного кодексу. Чинний закон обмежує право ГО на ведення видавничої та іншої господарської діяльності
11.1	ГО вільно здійснюють свої цілі, за умови, що цілі і засоби їх досягнення відповідають вимогам демократичного суспільства	Стаття 4, частина перша і друга статті 6 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Чинний закон обмежує цілі ГО захистом і задоволенням законних інтересів тільки своїх засновників або членів. Це обмежує предмет завдань ГО стосовно інших осіб, громад або суспільства в цілому. Чинний закон не містить критерію переліку підстав для зупинення або заборони діяльності ГО

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
15.1	ГО вільно здійснюють свої цілі шляхом участі у національних та міжнародних федераціях або конфедераціях	Частина перша статті 10, стаття 33 та частина друга статті 34 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Участь ГО у міжнародних конфедераціях і федераціях потребує їх обов'язкової перереєстрації як організації з міжнародним статусом протягом одного місяця

II. Засновники і члени неурядової організації, їх права та обов'язки

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
2.1	Засновниками ГО можуть бути окремі фізичні або юридичні особи	Частини друга та четверта статті 11 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Юридичні особи не можуть бути засновниками жодних ГО (за винятком громадських організацій-засновників спілок ГО)
16.1	Засновниками ГО можуть бути резиденти або нерезиденти України	Частина друга статті 11 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Нерезиденти повинні отримати індивідуальні ідентифікаційні коди як податкові резиденти України до дати утворення ГО

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
17.1	Мінімальна кількість засновників ГО, що має членів — дві особи	—	Не відповідає	Чинний закон не визначає мінімальної кількості засновників ГО. Лише Постанова КМУ № 140/93 встановлює мінімальну кількість засновників ГО з місцевим статусом — три особи. ГО з усеукраїнським чи міжнародним статусом повинні мати принаймні 30 засновників-фізичних осіб
17.2	Для ГО зі статусом юридичної особи, що має членів, закон може вимагати більшої кількості засновників, ніж дві особи, за умови, що встановлена кількість не перешкоджає утворенню ГО	Пункт 3 Постанови КМУ № 140 від 26.02.1993 р. «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян»	Частково відповідає	ГО з усеукраїнським чи міжнародним статусом повинні мати осередки у більшості регіонів України, що включають АР Крим, 24 області, міста Київ і Севастополь. Тому мінімальна кількість засновників таких ГО — не менше 28 фізичних осіб — перешкоджає утворенню ГО з національною і міжнародною сферами діяльності
22.2	Закон не має обмежувати право жодних осіб приєднатися до ГО	Стаття 12 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Закон обмежує право юридичних осіб приєднатися до ГО. Натомість чинний закон дозволяє залучення «колективних членів», що суперечить стандарту 2.1 Рекомендації

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
22.3	Закон має надати засоби захисту будь-яких осіб від несправедливої дискримінації щодо членства	—	Не відповідає	Положення законодавства щодо ГО відсутні, на відміну від заборони дискримінації членів політичних партій на підставі походження і статі згідно з частиною третьою статті 7 чинного Закону України «Про об'єднання громадян»
23.1	Члени ГО повинні мати засоби захисту від виключення з порушенням установчих документів ГО	Частина друга статті 25 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Чинний закон уповноважує органи легалізації контролювати додержання ГО їх установчих документів, також умови і порядок вибуття з членів ГО, що суперечить стандартам Рекомендації. Визнається право членів на судовий захист порушених прав чи законних інтересів у порядку цивільного судочинства. Чинний закон, на відміну від більшості країн-членів ЄС, не встановлює спеціальних строків давності для оскарження членами рішень ГО, що створює правову невизначеність – загальний строк давності для цивільних позовів становить три роки
24.1	Учасники ГО не повинні зазнавати будь-яких санкцій на підставі їх членства в ГО	Частина перша статті 7 і стаття 27 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Будь-яка участь особи у діяльності ГО, якій відмовлено в реєстрації, незалежно від підстав відмови, може каратися адміністративним штрафом у розмірі 25-130 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (від 425 до 2210 грн)

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
24.2	Членство в ГО може бути визнано несумісним з певною посадою або професійною діяльністю	—	Не відповідає	В Україні відсутність обмежень членства в ГО осіб, які виконують певну публічну діяльність, спричиняє постійні зловживання. Зокрема, утворення ГО, які очолюють державні службовці, та участь таких ГО у конкурсах на державну підтримку проектів ГО
25.1	ГО, що має членів, повинна дозволяти особам, які не є її членами, брати участь у своїй діяльності	Частина третя статті 12 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Чинний закон дозволяє нефіксоване членство в ГО. Європейський суд з прав людини визнав державну політику і судову практику України такою, що обмежує право ГО на залучення волонтерів, які не є членами ГО

III. Установчі документи неурядової організації, процедура внесення змін до установчих документів

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
19.1	Установчі документи ГО зі статусом юридичної особи повинні визначати:	Стаття 13 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Чинний закон не вимагає вносити до установчих документів ГО положення, указані в абзацах 5, 6 та 7 пункту 19 Рекомендації. Відсутність мінімальних вимог
20.2	1) найменування; 2) цілі ГО; 3) повноваження (правоздатність); 4) вищий керівний орган; 5) періодичність засідань вищого керівного органа; 6) процедуру			

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
	засідань вищого керівного органа; 7) порядок затвердження вищим керівним органом фінансових та інших звітів; 8) процедуру внесення змін до установчих документів; 9) процедуру саморозпуску чи реорганізації			до процедур вищих керівних органів спричиняє численні суперечки щодо правомірності рішень таких органів, а також адміністративні санкції з боку органів легалізації
43.1	ГО не повинна одержувати згоди державних органів на внесення змін до установчих документів, крім її цілей та найменування	Частина шоста статті 15 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Будь-які зміни до установчих документів ГО підлягають обов'язковій реєстрації на підставі правової експертизи змін органами легалізації

IV. Процедура державної реєстрації неурядової організації

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
28.1	Процедури реєстрації ГО сформульовані об'єктивно, а їх застосування не залежить від дій на розсуд окремих державних органів	Статті 14, 15 та 16 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Процедури реєстрації ГО містять численні прогалини і колізії щодо окремих процедур. Чинний закон не обмежує повноваження державних органів щодо застосування процедур реєстрації ГО. Європейський суд з прав людини визнав, що застосування більшості процедур державної реєстрації ГО лежить від дій на розсуд органів легалізації

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
29.1	Процедури реєстрації ГО загальнодоступні та достатньо прості для розуміння і виконання	Стаття 15 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Стандарти адміністративних послуг щодо реєстрації ГО не є загальнодоступними. Відомо про численні скарги ГО на незрозумілість та складність вимог державних органів щодо реєстрації ГО, які часто не визначено актами законодавства
31.1	Заявка на реєстрацію ГО має містити: 1) установчі документи; 2) адреси та імена (найменування) засновників, керівників, посадових осіб та уповноважених представників; 3) відомості про доступність майна, необхідного для здійснення цілей ГО, що не має членів	Частина друга статті 15 Закону України «Про об'єднання громадян» Пункт 3 Постанови КМУ № 140 від 26.02.1993 р. «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян»	Не відповідає	До заявки необхідно додавати значно більшу кількість документів, зокрема нотаріально посвідчених, ніж передбачено у пункті 31 Рекомендації. Відомості про особу засновників, керівників і посадових осіб ГО не обмежуються їх адресами та іменами (найменуваннями). Обов'язкове подання відомостей про місцеві осередки ГО, хоча організації з місцевим статусом не мають права їх утворювати

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
33.1	Розмір плати за подання заявки на реєстрацію ГО не повинен перешкоджати поданню такої заявки	Частина восьма статті 15 Закону України «Про об'єднання громадян» Пункт 1 Постанови КМУ № 143 від 26.02.1993р. «Про порядок справляння і розміри збору за реєстрацію об'єднань громадян»	Частково відповідає	Чинний закон делегує КМУ право встановлення розміру плати за реєстрацію будь-яких ГО, що призводить до дискримінації окремих організацій. Так, розмір плати для ГО з міжнародним статусом сягає 250 доларів США плюс 42,5 грн. Такий розмір плати явно перешкоджає поданню заявки, оскільки в 12 разів перевищує розмір плати за реєстрацію інших видів юридичних осіб в Україні
34.1	Підставами для відмови в реєстрації ГО можуть бути тільки наступні: 1) неподання всіх вказаних у законі документів; 2) найменування ГО тогочасно найменуванню зареєстрованої в Україні юридичної особи або явно вводить в оману; 3) визначені в установчих документах цілі ГО явно несумісні з вимогами демократичного суспільства	Частина перша статті 4, частина четверта статті 13 і стаття 16 Закону України «Про об'єднання громадян» Пункт 10 Постанови КМУ № 140 від 26.02.1993 р. «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян»	Частково відповідає	Перелік підстав для відмови в реєстрації ГО в чинному законі не є вичерпним, і невідповідність будь-якому закону України (як уточнив Європейський суд, по суті, «вимозі відтворення в статуті тексту будь-якого закону») може бути підставою такої відмови. Неподання всіх указаних в законі документів не визначено як підстава відмови в реєстрації

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
35.1 36.1	Висновок державних органів щодо прийнятності цілей ГО має бути неупередженим і поважати принцип політичного плюралізму, а також не ґрунтуватися на припущеннях	—	Не відповідає	Чинний закон не містить відповідних вимог. Це спричиняє численні висновки державних органів про неприйнятність цілей ГО, а отже, і відмову в реєстрації ГО, які ґрунтуються саме на припущеннях. Натомість державні органи вимагають подання додаткових доказів прийнятності цілей чи окремих завдань ГО, які не відповідають принципу політичного плюралізму
37.1	Рішення про реєстрацію ГО або відмову в її реєстрації приймається в розумний термін	Частина третя і четверта статті 15 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Чинний закон надає 40 днів на прийняття рішення про реєстрацію ГО з міжнародним або всеукраїнським статусом. Навіть цей явно надмірний термін часто порушується органами реєстрації
38.2	Рішення про відмову в реєстрації ГО має містити підстави відмови та надаватися до оскарження в незалежному і неупередженому суді	Частина друга статті 16 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Оскільки в чинному законі перелік підстав для відмови в реєстрації ГО не є вичерпним, тому повідомлення заявникам підстав відмови та її оскарження в суді, як правило, не забезпечують повторним відмовам в реєстрації на інших підставах, не передбачених безпосередньо у законі

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
40.1	Відомості про реєстрацію ГО є загальнодоступними	Частина шоста статті 15 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Доступ до місцевих реєстрів ГО, які ведуть окремі державні органи, наразі ускладнений через неповноту таких реєстрів
42.1	ГО не одержує жодних дозволів на утворення відокремлених підрозділів (філій, представництв, осередків тощо) на території України та інших держав	Частина шоста статті 14 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Чинний закон обмежує права ГО з місцевим статусом на утворення будь-яких відокремлених підрозділів

V. Особливості утворення і діяльності підрозділів іноземних неурядових організацій

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
4.1	ГО можуть бути міжнародними за складом і сферою діяльності	Частини перші статей 9, 33 і 34 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Поширення діяльності ГО на територію іншої держави, як-от вступ до іноземної чи міжнародної ГО, потребує обов'язкової перереєстрації української ГО як організації з міжнародним статусом. Цей підхід не відповідає критерію поширення діяльності через утворення відокремлених підрозділів ГО на території інших держав згідно з пунктами 42 і 45 Рекомендації

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
45.1	Іноземні ГО можуть бути зобов'язані отримати дозвіл на діяльність у країні, резидентами якої вони не є, відповідно до вимог щодо реєстрації національних ГО	Частина третя статті 34 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Чинний закон не регулює реєстрацію чи інші дозволи діяльності іноземних ГО в Україні. Порядок реєстрації відокремлених підрозділів іноземних ГО встановлюється Кабінетом Міністрів України (Постанова № 145/93) і значно відрізняється від вимог щодо реєстрації національних ГО

VI. Управління неурядової організації

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
47.1	ГО не повинні одержувати додаткових дозволів від державних органів, щоб змінювати свою внутрішню структуру або правила	Частина друга статті 13 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Зміни внутрішньої структури ГО підлягають обов'язковій правовій експертизі і державній реєстрації. Наприклад, чинний закон не зобов'язує утворювати ревізійні комісії в ГО, але органи лігації вимагають утворення таких комісій і не реєструють зміни установчих документів у випадку відсутності або припинення цих комісій

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
48.1	Призначення, обрання або заміщення посадових осіб, а також прийняття/виключення членів повні повністю належати до компетенції ГО	Частина друга статті 13 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	На підставі чинного закону приймаються численні накази міністра юстиції про відмову у взятті до відома інформації про зміни у складі керівних органів ГО. Це явно суперечить стандарту 48.1

VII. Право власності і майно неурядової організації

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
14.1	ГО повинні мати можливість вільно здійснювати будь-яку законну економічну, господарську або комерційну діяльність для сприяння своїй основній діяльності, без вимог жодних спеціальних дозволів, проте за умов виконання будь-яких ліцензійних або регуляторних вимог, які зазвичай застосовуються щодо відповідної діяльності	Частина третя статті 8, частина друга статті 13, частина четверта статті 21, частина перша статті 24 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Чинний закон тлумачить право ГО утворювати підприємства і заклади як їх обов'язок вести господарську діяльність виключно через такі підприємства і заклади. Це суперечить нормам Цивільного кодексу і Податкового кодексу. Ця норма призводить до численних відмов державних органів у наданні ГО ліцензій та інших спеціальних дозволів (наприклад, у сфері соціальних послуг), в їх доступі до участі у виконанні державної регуляторної політики чи оскарженні регуляторних актів, оскільки ГО не визнаються суб'єктами господарської діяльності

VIII. Державна підтримка неурядових організацій

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
58.1	Будь-яка форма державної підтримки ГО повинна ґрунтуватися на чітких та об'єктивних критеріях	Частина третя статті 8 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Чинний закон не містить чітких критеріїв, за винятком прорава деяких ГО з усеукраїнським статусом на державну підтримку на підставі рішень Верховної Ради. Участь ГО у процесах державних закупівель, які є правовою підставою для отримання переважної частки державного фінансування ГО, надмірно складна через обмеження права здійснювати господарську діяльність. Як правило, інша державна підтримка надається на підставі рішень на розсуд окремих державних органів
59.1	Для прийняття рішень щодо надання ГО державної підтримки у будь-якій формі необхідно зважати на характер діяльності ГО та бенефіціарів такої діяльності	Частина третя статті 8 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Див. зауваження до стандарту 58.1

ІХ. Участь неурядових організацій у розробці та оцінці державної політики

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
76.1	Державні органи всіх рівнів забезпечують ефективну участь ГО без дискримінації в обговоренні та консультаціях щодо завдань і рішень у сфері державної політики	Частина перша статті 20 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Чинний закон визначає як обов'язкові лише консультації з питань захисту прав людини та гендерної рівності, а також деяких інших спеціальних питань
77.1	Консультації з ГО є обов'язковими у рамках підготовки проєктів актів законодавства будь-якого рівня, які впливають на статус ГО, їх фінансування або сфери діяльності	Частина перша статті 20 Закону України «Про об'єднання громадян»	Не відповідає	Див. зауваження до стандарту 76.1. Крім того, чинне законодавство дозволяє державним органам не проводити жодних консультацій щодо фінансування і статусу ГО, а вже такі консультації не належать до сфер, де подібні консультації обов'язкові

Х. Контроль і звітність неурядової організації

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
67.1	Діяльність ГО повинна вважатися законною за відсутності доказів протилежного	Частина Друга статті 61 стаття 29 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідно дає	На підставі чинного закону органи легалізації видають ГО попередження без достатніх доказів незаконності їх дій. Повторні попередження є підставою для визнання діяльності ГО такою, що суперечить закону
70.1	Жодне стороннє втручання у справи ГО є неприпустимим, якщо не встановлено факту значного порушення вимог законодавства щодо ГО або якщо відсутні об'єктивні підстави вважати, що таке порушення готується	Частина Друга статті 8 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідно дає	Див. зауваження до стандартів 35.1 та 36.1. Втручання державних органів часто ґрунтуються на припущеннях або незначних порушеннях законодавства

ХІ. Відповідальність та санкції

№ з/п	Зміст Рекомендації	Відповідні положення актів законодавства України	Оцінка відповідності	Коментарі і зауваження
7.2	На ГО зі статусом юридичної особи повинні поширюватися такі ж обов'язки та санкції у сфері адміністративного, цивільного та	Частина Друга статті 27 і стаття 28 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідно дає	Крім загальних обов'язків і санкцій, адміністративним стягненням щодо ГО може бути тимчасова заборона окремих видів або всієї діяльності ГО на строк

	кримінального права, що зазвичай застосовуються до юридичних осіб			до шести місяців, що не застосовується до інших видів юридичних осіб. Підстави і розмір адміністративних штрафів щодо ГО чинним законом не визначено
44.1	Правосуб'єктність ГО може бути припинена на підставі добровільних дій її членів або, у випадку якщо ГО не має членів, її керівних органів, або у випадку банкрутства, тривалої бездіяльності або скоєння значних правопорушень	Статті 19, 28 і 32, частина друга статті 13 Закону України «Про об'єднання громадян»	Частково відповідає	Тривала бездіяльність не є підставою для припинення ГО згідно із Законом «Про об'єднання громадян», що спричиняє колізію з Законом «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», бо державні реєстратори не мають права надавати позови про припинення ГО на цій підставі. На ГО не поширюється дія Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»

РЕКОМЕНДАЦІЇ¹

щодо законодавчого врегулювання основних питань, пов'язаних з організацією надання соціальних послуг неурядовими організаціями («12 пунктів»)²

Проблеми законодавчого регулювання в питаннях залучення неурядових організацій (НУО) до надання соціальних послуг

1) Відсутність державних стандартів соціальних послуг

Відповідно до вимог статей 5 і 7 Закону України «Про соціальні послуги» Кабінет Міністрів України має визначити вичерпний перелік соціальних послуг та умови їх надання, а також затвердити опис змісту та якості соціальних послуг у Державному класифікаторі соціальних стандартів і нормативів; станом на вересень 2011 року затверджено державні стандарти лише для 6 соціальних послуг³, які поширюються також на недержавних суб'єктів. Вимога визначити в установчих документах НУО вичерпний перелік послуг та категорій їх одержувачів, умови і порядок надання послуг (ст. 5 Закону України «Про соціальні послуги») обмежує право НУО надавати послуги додатковим категоріям осіб чи змінювати умови їх надання без дозволу державних органів.

2) Обмеження конкуренції у сфері надання соціальних послуг

Стаття 13 Закону України «Про соціальні послуги» передбачає, що у разі бюджетного фінансування соціальних послуг місцеві органи вико-

¹Підготовлено експертами Українського незалежного центру політичних досліджень, Центру громадської експертизи, Мережі розвитку європейського права, Агентства соціальних інновацій.

²Під неурядовими організаціями тут слід розуміти недержавних суб'єктів, які надають соціальні послуги, включаючи громадські та благодійні організації, що здійснюють діяльність у сфері надання соціальних послуг.

³Наказ Міністерства сім'ї, молоді та спорту України, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства праці України № 3123/275/770 від 13.09.2010 р.

навчої влади та органи місцевого самоврядування на конкурсній основі укладають із НУО договори щодо умов фінансування, вимог до обсягу, порядку надання і якості соціальних послуг. Умови конкурсів передбачають, як правило, дискримінаційні кваліфікаційні вимоги (територіальний статус, місце і час реєстрації НУО тощо).

Натомість фінансування державних і комунальних установ соціального обслуговування здійснюється не на конкурсній основі. Ці установи не беруть участі і в тих конкурсах, які організуються з метою визначення права оренди приміщень у державній та комунальній власності. На відміну від бюджетних установ, немає державної підтримки соціальних гарантій і професійної підготовки соціальних працівників, інших кадрів НУО, які надають соціальні послуги (семінари, курси, сертифікація довгострокової волонтерської служби).

3) Відсутність бюджетного фінансування суто соціальних послуг

Згідно зі статтею 14 Закону України «Про соціальні послуги» необхідно, щоб у державному і місцевих бюджетах планувалися кошти для фінансування соціальних послуг та програм їх розвитку, проте бюджетне законодавство передбачає не стільки фінансування надання соціальних послуг чи відповідних програм, скільки надання коштів на утримання бюджетних установ системи соціального захисту, які діють без урахування потреб населення у соціальних послугах, а також переліків та обсягу соціальних послуг, які ними надаються. У чинному законодавстві відсутній порядок нормативного фінансування одержувачів соціальних послуг, які самостійно визначали би заклад, що надає їм конкретні послуги.

Цілі вдосконалення законодавчого регулювання в питаннях залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг

1) Формування ефективного і конкурентного ринку соціальних послуг за участю НУО, які надають соціальні послуги

Передбачає недискримінаційний підхід до всіх суб'єктів надання соціальних послуг, незалежно від їх статусу та організаційно-правової форми. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані дотримуватися принципу субсидіарності, зокрема щодо створення ними нових державних чи комунальних закладів з надання певних соціальних послуг тільки у разі неможливості надання цих послуг діючими закладами або НУО.

2) Усунення формальних перепон для залучення НУО до діяльності у сфері соціальних послуг

Передбачає законодавче визнання права НУО безпосередньо надавати соціальні послуги і законодавче визначення надання соціальних послуг як суспільно корисної (основної) діяльності НУО, без надмірної деталізації в їх установчих документах. Умови конкурсів не повинні містити обмежень участі НУО в наданні соціальних послуг на підставі їх територіального статусу, часу заснування тощо. Через ці формальні перепони НУО, які надають або здатні надавати соціальні послуги, працюють у рамках багатьох штучно створених обмежень, від яких потерпають, зрештою, набувачі соціальних послуг.

3) Забезпечення доступу НУО до державного фінансування, яке спрямовується на організацію надання соціальних послуг

Передбачає запровадження прозорих і недискримінаційних конкурсних процедур, у тому числі тендерів, пов'язаних із залученням бюджетного й іншого державного фінансування для організації надання соціальних послуг. Планування видатків на фінансування соціальних послуг має здійснюватися на підставі чіткого переліку, основних характеристик (у тому числі розрахункової вартості) та обсягу соціальних послуг, а також державних стандартів останніх.

4) Забезпечення координації, вертикальної та горизонтальної взаємодії в питаннях розвитку ринку соціальних послуг

Передбачає раціональне використання інституційного досвіду державних та комунальних закладів соціального обслуговування населення та потенціалу НУО, які надають соціальні послуги. За такого підходу мають бути чітко розмежовані ролі органів державної влади та місцевого самоврядування як замовників соціальних послуг, і суб'єктів, які безпосередньо їх надають. Державні соціальні служби, своєю чергою, мають сприяти розвитку суб'єктів, які надають соціальні послуги, і забезпечувати їх ефективну взаємодію у сфері організації надання соціальних послуг.

ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

1) Усунення правових обмежень для НУО у сфері надання соціальних послуг

- у спеціальних законах, які визначають правові засади діяльності НУО, їх право на безпосередню діяльність з надання соціальних послуг має бути визнано та не повинно бути підставою для відмо-

ви в реєстрації або наданні статусу неприбутковості чи для позбавлення такого статусу;

- територіальний статус НУО, які надають соціальні послуги, не може бути підставою для будь-яких обмежень щодо отримання бюджетного фінансування для надання соціальних послуг.

2) Включення соціальних послуг до основної діяльності НУО

- на законодавчому рівні мають бути зняті надмірні обмеження щодо обов'язкового визначення у статутах (установчих документах) НУО вичерпного переліку цільових груп та видів соціальних послуг; достатньо зазначення соціальних послуг серед видів основної діяльності неурядових організацій;
- питання щодо переліку цільових груп та видів соціальних послуг, які надаються відповідними НУО, мають регулюватися договорами із замовниками соціальних послуг та відповідати встановленим державою стандартам соціальних послуг.

3) Оподаткування діяльності неурядових неприбуткових організацій з надання соціальних послуг

- на законодавчому рівні слід чітко визначити, що доходи, отримані неурядовими організаціями за надання соціальних послуг в межах державних стандартів і нормативів, не підлягають оподаткуванню податком на додану вартість;
- вартість соціальних послуг, які надаються в межах державних стандартів і нормативів соціальних послуг, незалежно від джерела фінансування, не включається до сукупного оподаткованого доходу громадян;
- рекомендувати органам місцевого самоврядування встановлювати окремі податкові пільги для НУО, які надають соціальні послуги, в частині сплати податків, що надходять до місцевого бюджету.

4) Гарантії професійної діяльності соціальних працівників, які працюють в неурядових неприбуткових організаціях

- державні стандарти соціальних послуг мають передбачати однакові вимоги до кваліфікації фахівців, які залучені до надання соціальних послуг, незалежно від форми власності та підпорядкування суб'єктів надання соціальних послуг;
- права фахівців однакового кваліфікаційного і професійного рівня, які залучені до надання соціальних послуг, зокрема, щодо відпус-

ток, підвищення кваліфікації, обчислення стажу, мають однаково забезпечуватися їх роботодавцями незалежно від форми власності і підпорядкування;

- страхування соціальних працівників як державних та комунальних закладів соціального обслуговування, так і НУО, які надають соціальні послуги, має здійснюватися за рахунок роботодавця, а витрати на страхування мають включатися до вартості соціальних послуг.

5) Доступ НУО, які надають соціальні послуги, до бюджетного фінансування

- суб'єкти, що залучаються до надання соціальних послуг у межах довгострокових державних (місцевих) програм, незалежно від форми власності і підпорядкування, мають визначатися за результатами проведення відкритого конкурсу та відповідно до встановлених на рівні законодавства стандартів соціальних послуг;
- фінансування надання соціальних послуг у межах короткострокових державних (місцевих) програм, а також фінансування надання інноваційних соціальних послуг за рахунок державних коштів має здійснюватися шляхом надання одержувачами умовних грошових трансфертів, які на власний розсуд обиратимуть суб'єкта, що надає соціальні послуги, незалежно від форми власності та підпорядкування.

6) Наявність окремого бюджетного призначення для фінансування надання соціальних послуг

- вартість соціальних послуг, гарантованих державою, обчислюється на підставі державних стандартів соціальних послуг та включається до формули розрахунку міжбюджетних трансфертів;
- бюджетні призначення на фінансування соціальних послуг мають визначатися на підставі вартості соціальних послуг відповідно до державних стандартів та кількості одержувачів таких соціальних послуг на відповідній території, незалежно від форми власності та підпорядкування суб'єктів надання соціальних послуг.

7) Державні закупівлі соціальних послуг у НУО, які надають соціальні послуги

- процедури закупівель соціальних послуг за державні кошти мають враховувати некомерційний характер, суспільну корисність та особливості предмету таких закупівель;

- умови проведення закупівель соціальних послуг за державні кошти мають передбачати обов'язковість авансового платежу замовника за договором залучення до надання соціальних послуг (постачання), прискорену процедуру погодження застосування процедур закупівлі, крім публічних торгів;
- надання тендерної (конкурсної) документації у державних закупівлях, предметом яких є соціальні послуги, має відбуватися на безоплатній основі.

8) Забезпечення захисту конкуренції на ринку соціальних послуг

- на всіх суб'єктів, які надають соціальні послуги одного виду на відповідній території, мають поширюватися однакові умови щодо оренди (використання) державного та комунального майна, оплати вартості житлово-комунальних послуг, сплати місцевих податків і зборів тощо;
- замовники соціальних послуг мають забезпечити безперешкодний доступ до інформації про умови державного фінансування соціальних послуг, звітності про результати конкурсів та результати надання замовлених соціальних послуг;
- органи місцевого самоврядування чи місцеві органи виконавчої влади можуть створювати нові державні або комунальні заклади, які надають соціальні послуги, лише після вивчення потреб в окремих соціальних послугах та обов'язкових консультацій з громадськістю (в тому числі діючими суб'єктами, які надають соціальні послуги мешканцям відповідної території);
- у разі розширення переліку соціальних послуг, що надаються мешканцям відповідної території за рахунок бюджетних коштів, визначення суб'єктів, які їх надаватимуть, можливе виключно на конкурсній основі.

9) Державна підтримка інституційного розвитку НУО, які надають соціальні послуги

- держава та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати фінансову підтримку для підвищення рівня інституційної спроможності НУО, які надають соціальні послуги, залежно від видів послуг, що надає організація, вартості таких послуг та кількості громадян, які фактично отримують соціальні послуги у таких організаціях;
- формами інституційної підтримки НУО, які надають соціальні послуги окремим категоріям одержувачів, що мають право на без-

оплатне отримання таких послуг, можуть бути: фінансова підтримка на здійснення основної (статутної) діяльності в рамках державних або місцевих програм; гранти на створення нових соціальних послуг; гранти на виконання окремих соціальних проектів і програм; виплата умовних трансфертів або компенсації вартості соціальних послуг у межах державних стандартів одержувачам, якщо вони самостійно обирають суб'єкта надання цих послуг; субсидії на професійну підготовку та підвищення кваліфікації соціальних працівників НУО тощо;

- органи місцевого самоврядування можуть надавати НУО, які пропонують соціальні послуги, субсидії як одну із форм інституційної підтримки для відшкодування вартості їх оренди; доцільно внести НУО, які надають соціальні послуги, до переліку організацій, щодо яких конкурси на право користування державним чи комунальним майном не є обов'язковими.

10) Забезпечення координації щодо розвитку сфери соціальних послуг

- на законодавчому рівні мають бути чітко розмежовані функції організації соціальних послуг (державні органи та органи місцевого самоврядування) і власне надання послуг (суб'єкти надання послуг). За структурними підрозділами державних органів у сфері соціальної політики мають бути закріплені повноваження щодо: формування державних стандартів соціальних послуг; вивчення потреб в окремих соціальних послугах; замовлення, організації та фінансування соціальних послуг; контролю і координації у сфері соціальних послуг;
- на законодавчому рівні має бути встановлено, що до вивчення потреб у соціальних послугах та розробки програм щодо розвитку соціальних послуг для мешканців певних громад мають залучатися НУО, які надають соціальні послуги на відповідній території;
- за представниками НУО, які фактично надають соціальні послуги, на законодавчому рівні має бути закріплено право брати участь у роботі координаційних, міжвідомчих комісій рад та інших дорадчих органів щодо розвитку сфери соціальних послуг.

Оподаткування благодійної діяльності. Проблемні питання та рекомендації щодо їх вирішення¹

Набрання чинності Податковим кодексом України дозволило створити сприятливіші умови оподаткування благодійної діяльності в окремих сферах, порівняно із попередніми законами та, особливо, попереднім проектом Податкового кодексу.

Зокрема, ці зміни містять:

- 1) звільнення від податку на доходи фізичних осіб подарунків у негрошовій формі у розмірі до шести мінімальних заробітних плат протягом року (пункт 165.1.39 ПК);
- 2) повернення податкових знижок для благодійних внесків юридичних осіб-благодійників на користь недержавних неприбуткових установ та організацій (пункт 138.5.3 ПК);
- 3) скасування деяких податків і зборів, що вимагали додаткових витрат від благодійників (податок на рекламу, збір за використання місцевої символіки, збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей, гастрольний збір тощо);
- 4) скасування «мінімального порогу» для благодійних внесків юридичних осіб у розмірі двох відсотків прибутку в попередньому році (абзац «а» пункту 138.10.6 ПК);
- 5) скасування «мінімального порогу» для благодійних внесків фізичних осіб у розмірі двох відсотків сукупного оподаткованого доходу в попередньому році (пункт 166.3.2 ПК);
- 6) звільнення від оподаткування доходів нерезидентів від благодійних гастрольних заходів (пункт 170.10.5 ПК);

¹Підготовлено експертами Мережі розвитку європейського права та Українського незалежного центру політичних досліджень.

- 7) звільнення від податку допомоги благодійних організацій на медичну допомогу і лікування (пункт 165.1.19 ПК);
- 8) поширення пільг щодо цільової благодійної допомоги на прийомні сім'ї (пункт 170.7.4 ПК);
- 9) звільнення багатодітних сімей від податку на нерухоме майно (пункт 265.2.2 ПК);
- 10) повернення положень про благодійну допомогу у формі ендавментів (пункт 170.7.5 ПК);
- 11) звільнення від податку на додану вартість безплатної передачі цінних паперів на користь ендавментів (пункт 197.1.15 ПК).

Проте, чимало проблем оподаткування благодійної діяльності ще потребують розв'язання.

На підставі викладених вище даних можна узагальнити проблеми розвитку благодійної діяльності в Україні, що потребують розв'язання в рамках податкового законодавства.

Розмір нецільової благодійної допомоги

На сьогодні Податковий кодекс не встановлює цей розмір в єдиній нормі, і фактично його на кожен рік визначають роз'яснення Державної податкової служби. З огляду на явний податковий конфлікт інтересів в указаних нормах, необхідно визначити розмір нецільової благодійної допомоги безпосередньо у Податковому кодексі.

Податкові знижки для благодійників-фізичних осіб

Очевидно, обмеження суми податкової знижки на благодійні внески, зокрема, до неприбуткових організацій тільки доходом, одержаним як заробітна плата, не відповідає ні Конституції, яка забороняє дискримінацію осіб за майновою ознакою, ні статті 167 Податкового кодексу, яка встановлює загальну ставку податку на доходи фізичних осіб також на винагороди за цивільно-правовими договорами.

Обмеження пільг з податку на додану вартість лише благодійними організаціями

До прийняття Податкового кодексу благодійна допомога не оподатковувалася ПДВ, також якщо її надавали релігійні організації та громадські організації з кодом неприбутковості 0006, які водночас можуть бути й одержувачами гуманітарної допомоги.

Указане обмеження скорочує можливості громадських та релігійних організацій надавати благодійну допомогу в негрошовій формі (харчі, одяг тощо) тим, хто її потребує.

Визначення меценатської діяльності

Загального визначення меценатської діяльності, яке відповідає міжнародним договорам України, немає ні у Податковому кодексі, ні в законі про благодійництво. Це обмежує і податкові стимули для меценатства окремими, вузько визначеними напрямками, як-от створення аудіовізуальних творів.

Відповідність законодавству Європейського Союзу

Особливу увагу при розробці змін до Податкового кодексу щодо оподаткування благодійної діяльності необхідно приділяти забезпеченню відповідності норм законодавства України вимогам законодавства Європейського Союзу.

Сфера регулювання благодійної діяльності	Відповідні положення джерел <i>acquis communautaire</i> (спільного законодавства ЄС)
Публічний збір благодійних пожертв. Публічний продаж майна від імені або на користь благодійних організацій	Директива 2007/65/ЄС Європейського парламенту та Ради від 11 грудня 2007 року про внесення змін до Директиви 89/552/ЄС Директива 2000/31/ЄС Європейського парламенту та Ради від 8 червня 2000 року про певні юридичні аспекти інформаційних соціальних послуг, зокрема електронної комерції, на внутрішньому ринку
Ендавмент. Управління активами ендавментів	Директива Ради 2003/48/ЄС від 3 червня 2003 року щодо оподаткування доходу від заощаджень у формі виплат відсотків Рішення Європейського суду від 20 червня 1996 року Справа С-155/94
Волонтерська діяльність. Право волонтерів на відшкодування витрат	Конвенція Ради Європи про транснаціональну тривалу добровільну службу для молоді 18-25 років від 10 травня 2000 року

	<p>Директива 2004/114/ЄС від 13 грудня 2004 року про обмін у сфері освіти, неоплачуваної профпідготовки та волонтерської діяльності</p> <p>Висновок Європейського соціального та економічного комітету 2006/С325/13 від 13 грудня 2006 року про волонтерську діяльність: її роль у європейському суспільстві та вплив</p>
Основна діяльність благодійних організацій	<p>Директива 2006/123/ЄС Європейського парламенту та Ради про послуги на внутрішньому ринку</p> <p>Рішення Суду від 26 травня 2003 року</p> <p>Справа С-498/03</p>
Публічний доступ до творів та інших об'єктів інтелектуальної власності, створених у рамках меценатської діяльності	<p>Директива 2001/29/ЄС Європейського парламенту та Ради від 22 травня 2001 року про гармонізацію певних аспектів авторського права і суміжних прав в інформаційному суспільстві</p> <p>Директива 2001/84/ЄС Європейського парламенту та Ради від 27 вересня 2001 року про право слідування на користь автора оригінального твору мистецтва</p>
Включення інформації про особу благодійника або набувача благодійної допомоги у звітності благодійних організацій за згоди таких осіб	<p>Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту та Ради про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних</p>

Очевидно, цей перелік актів європейського законодавства неповний і потребує розширення з огляду на рішення Європейського суду з прав людини та Європейського суду справедливості, які стосуються питань благодійної діяльності.

Наприклад, найбільш гучною справою останніх років у цій сфері можна вважати рішення у справах Stauffer та Persche. Хоча ці рішення є обов'язковими тільки для країн-членів Євросоюзу, але вони дають чіткі дороговкази для забезпечення свободи руху товарів і капіталів навіть у сфері благодійної діяльності.

Зокрема, було визнано, що благодійники мають право користуватися податковими знижками, встановленими національним законодавством, якщо внески на визнані законом благодійні цілі були передані резидентам іншої країни Європейського Союзу.

Рекомендації щодо внесення змін до Податкового кодексу стосовно оподаткування благодійної допомоги

На підставі викладених вище даних та подальшого аналізу адміністративної і судової практики застосування Податкового кодексу, очевидно, будуть постійно розроблятися поправки щодо оподаткування благодійної діяльності.

На нашу думку, нагальних змін потребують наступні положення Податкового кодексу щодо оподаткування благодійної допомоги.

Розмір нецільової благодійної допомоги

Податковий кодекс має чітко визначити розмір нецільової благодійної допомоги фізичній особі, яка не включається до її сукупного оподаткованого доходу (у розрахунку на місяць), щоб уникнути правової невизначеності та можливості принципово різних тлумачень відповідних норм, що стосуються розміру нецільової благодійної допомоги.

Податкові знижки для донорів-фізичних осіб

Скасування обмеження суми податкової знижки розміром доходу одержаного як заробітна плата. З огляду на застосування знижених ставок податку до окремих видів доходів (процентів, дивідендів тощо), рекомендовано обмежити суму податкової знижки розміром доходу, який оподатковується за стандартною ставкою (15-17%).

Податкові знижки для донорів-юридичних осіб

Підвищити максимальний розмір благодійних внесків до громадських та інших неприбуткових організацій до 10% оподаткованого прибутку попереднього року.

Рекомендується запровадити можливість включати до витрат підприємств благодійні внески на користь громадських та інших неприбуткових організацій певний відсоток їх сукупних доходів (наприклад, до 0,5% річного доходу). Це особливо важливо для фінансової підтримки неприбуткових організацій за умов економічної кризи, коли прибуток підприємств нестабільний і наявні можливості підтримки обмежені.

Оподаткування доходів фізичних осіб-набувачів, одержаних як благодійна допомога

Рекомендується в окремому пункті Розділу IV Податкового кодексу встановити розмір благодійної допомоги, звільненої від податку на доходи фізичних осіб, оскільки чинна норма прив'язана до соціальної податкової пільги, яка регулює тільки доходи у формі заробітної плати.

Податок на додану вартість

Запровадити принаймні одну знижену ставку податку на додану вартість (в межах 6-10%) на товари і послуги, що визнані суспільно корисними на підставі директив та інших актів законодавства Європейського Союзу.

Дозволити безплатне постачання товарів, робіт, послуг неприбутковим організаціям, визначеним в абзацах «а», «б» та «д» пункту 157.1 Податкового Кодексу, а також надання такими організаціями благодійної допомоги набувачам благодійної допомоги відповідно до Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» № 531/97-ВР.

Реформа оподаткування громадських організацій в Україні: проблема адаптації до європейських стандартів¹

Рекомендація 1:

Визнання права громадських та інших неприбуткових організацій, які не скористалися правом бути внесеними до Реєстру неприбуткових організацій та установ або були виключені з цього реєстру, обрати спрощену систему оподаткування

Пов'язані проблеми: громадські та інші неприбуткові організації, які з будь-яких причин не внесені до Реєстру або виключені з нього, зобов'язані сплачувати податок на прибуток підприємств за загальною ставкою (21% у 2012 році). Отже, одержані такими організаціями благодійні та інші добровільні внески, зокрема членські, підлягатимуть оподаткуванню, що практично позбавить організації можливості цільового використання указаних коштів для досягнення їх статутних цілей.

Громадські та інші неприбуткові організації, які одержують основну частку доходів від платних послуг — навіть соціальних або інших послуг, що віднесені до видів «основної діяльності» у пункті 157.14 Податкового кодексу України — фактично не мають можливості зберігати неприбутковий статус. Насамперед, цьому перешкоджає вимога надавати указані послуги за цінами, нижчими від звичайних (тобто дешевше собівартості або принаймні на 21% дешевше, ніж бізнес-компанії, з урахуванням пункту 39.15 Податкового кодексу). Друга перешкода — звільнені від податку на прибуток кошти не можна використовувати на ведення господарської діяльності, навіть якщо така діяльність віднесена законом до «основної діяльності» неприбуткових організацій (пункт 157.15 Податкового кодексу).

¹Підготовлено експертами Мережі розвитку європейського права та Українського незалежного центру політичних досліджень за підтримки проекту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», що виконується Pact Inc. і фінансується Агентством США із міжнародного розвитку (USAID).

Таким чином, чинне законодавство України єдиною альтернативою оподаткуванню добровільних внесків до громадських організацій та/або їх відмови від надання платних послуг визнає сплату податків в однакових умовах з великими бізнес-компаніями.

Очікувані результати: виконання Рекомендації 1 дозволить громадським та іншим неприбутковим організаціям, які відповідають загальним критеріям щодо кількості працівників, видів статутної діяльності та розміру річного доходу, обрати спрощену систему оподаткування.

З 1 січня 2012 року в Україні діятиме новий порядок сплати єдиного податку юридичними особами, встановлений у Законі про внесення змін до Податкового кодексу України № 4014 від 04.11.2011 р. Громадські та інші неприбуткові організації, які мають не більше 50 працівників та річний дохід до 5 млн гривень, зможуть сплачувати єдиний податок за ставками 3% (без включення суми податку на додану вартість) або 5%. До такого доходу включається і вартість безоплатно одержаного майна або фінансової допомоги. Для організацій, які одержують доходи до 300 тис. грн протягом року або надають послуги, звільнені від ПДВ, сплата єдиного податку дозволить витратити у 2012 році на статутну діяльність 97% загального доходу замість 79%.

Рекомендація 2:

Визнання права представництв іноземних громадських (неурядових) організацій бути внесеними до Реєстру неприбуткових організацій та установ

Пов'язані проблеми: представництва іноземних громадських (неурядових) організацій, які задовольняють решті критеріїв Податкового кодексу України щодо внесення їх до Реєстру неприбуткових організацій, не мають права бути внесеними до Реєстру як нерезиденти. Втім, податковий облік цих представництв здійснюється так само, як і постійних представництв, вказаних у пункті 14.1.193 Податкового кодексу. Одержання такими представництвами будь-яких доходів із джерелом з України є підставою стягнення податку на прибуток підприємств, навіть якщо це пасивні доходи чи благодійні внески на статутну діяльність.

По суті, чинне законодавство України не забезпечує таким легально зареєстрованим чи акредитованим представництвам національного податкового статусу без підстав, необхідних у демократичному суспільстві, що суперечить як міжнародним договорам, так і Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № СМ/Rec(2007) 14 щодо правового статусу неурядових організацій у Європі.

Очікувані результати: виконання Рекомендації 2 дозволить досягнути таких взаємопов'язаних цілей:

- 1) збільшення інвестицій іноземних громадських (неурядових) організацій в Україну, які, зокрема, скорочуються через правову невизначеність неприбуткового статусу їх представництв і численні судові позови щодо застосування міжнародних договорів про усунення подвійного оподаткування;
- 2) забезпечити можливість контролю за цільовим використанням такими представництвами коштів, звільнених від оподаткування;
- 3) полегшення сплати резидентами України членських та інших благодійних внесків в іноземні неурядові організації, які здійснюють суспільно корисну діяльність через свої представництва в Україні.

Рекомендація 3:

Затвердження порядку ведення Реєстру неприбуткових організацій та установ органом, який не має прямого податкового конфлікту інтересів (міжвідомчий наказ, постанова КМУ, окремі статті Податкового кодексу), та вичерпний перелік підстав для відмови у внесенні громадської організації до цього Реєстру

Пов'язані проблеми: пункт 157.1 Податкового кодексу встановлює окремий режим оподаткування податком на прибуток підприємств на підставі факту внесення організації до Реєстру неприбуткових організацій, а не того, чи відповідають її установчі документи, діяльність та види доходів вимогам власне Податкового кодексу. У статті 157 ПК не вказано, які саме акти законодавства мають встановлювати порядок ведення Реєстру, реєстрації і перереєстрації неприбуткових організацій.

Проте, пункт 157.14 ПК прямо уповноважує центральний орган Державної податкової служби вирішувати питання про виключення організацій з Реєстру на підставі порушення не лише Податкового кодексу, а й будь-яких інших актів законодавства про неприбуткові організації.

Викликає сумніви, що центральний орган чи тим більше місцеві органи податкової служби, маючи очевидний конфлікт інтересів та недостатню експертизу щодо неподаткових актів законодавства, самостійно забезпечать безсторонність рішень, які до того ж не ґрунтуються на припущеннях. Тим більше, що право на судове оскарження подібних рішень — в разі нарахування будь-яких фінансових санкцій — неприбуткові організації матимуть лише протягом одного місяця.

Очікувані результати: встановлення вичерпного переліку підстав для відмови у внесенні до Реєстру, а також обмеження підстав для виключення з Реєстру порушеннями Податкового кодексу дозволить покращити адміністративну і судову практику щодо права неприбуткових організацій на податкові пільги. Затвердження такого переліку органом або органами, що не мають очевидного податкового конфлікту інтересів, запобігатиме внесенню в нього необґрунтованих змін.

Рекомендація 4:

Відновлення права громадських організацій на звільнення благодійної допомоги, наданої ними у вигляді товарів і послуг, від податку на додану вартість, з урахуванням відповідних актів законодавства Європейського Союзу (зокрема провести громадську експертизу та консультації щодо можливості запровадження зниженої ставки податку на додану вартість на соціально важливі товари і послуги, вказані в директивах ЄС, як загальної передумови економічної євроінтеграції України)

Пов'язані проблеми: до 2011 року громадські організації та інші неприбуткові організації, вказані в абзаці б) пункту 157.1 Податкового кодексу, а також релігійні організації могли надавати благодійну допомогу у вигляді непідакцизних товарів і послуг без сплати податку на додану вартість. Зміни до підпункту 197.1.15 Податкового кодексу залишили указану пільгу лише для благодійних організацій.

Таким чином, якщо громадська чи релігійна організація надає благодійну допомогу у вигляді харчів, одягу, соціальних чи інших послуг на суму понад 300 тис. грн протягом року, вона зобов'язана зареєструватися як платник податку на додану вартість і щомісячно сплачувати 1/6 звичайної ціни безоплатно переданих товарів і послуг — натомість без права отримати податкове відшкодування.

Крім того, Розділ V Податкового кодексу містить істотні невідповідності вимогам законодавства Європейського Союзу, виконання якого у цій сфері є важливою передумовою розвитку вільної торгівлі та переміщення товарів і послуг між Україною та ЄС.

Наприклад, згідно з Додатком 3 до Шостої Директиви ЄС 77/388/ЕЕС звільнено від податку на додану вартість 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).

Очікувані результати: громадські організації зможуть надавати благодійну допомогу громадянам чи іншим неприбутковим організаціям у вигляді непідакцизних товарів і послуг без необхідності додаткової втрати 17% їх вартості як платежів податку на додану вартість.

Впровадження пільг або знижених ставок податку на додану вартість на суспільно корисні товари і послуги дозволить значно скоротити потребу в благодійній чи державній соціальній допомозі покупцям таких товарів і послуг. З іншого боку, перелік таких товарів і послуг може стати надійним критерієм для визнання або невизнання доходів неприбуткових організацій від основної діяльності.

Рекомендація 5:

Визначення у Податковому кодексі розміру нецільової благодійної допомоги, що звільнено від оподаткування (принаймні 4-6 мінімальних зарплат протягом року)

Пов'язані проблеми: підпункт 170.7.3 Податкового кодексу не визначає безпосередньо розмір нецільової благодійної допомоги громадянам, звільненої від податку на доходи фізичних осіб. Порядок її визначення через прив'язку до прожиткового мінімуму для працездатної особи на 1 січня кожного року згідно з підпунктом 169.4.1 ПК викликає чимало ко-

лізій щодо оподаткування різних категорій фізичних осіб, які не одержують заробітної плати.

Крім того, нечіткість норм Податкового кодексу уможлиблює недостатньо обґрунтовані тлумачення органів Державної податкової служби, нібито розмір звільненої від оподаткування нецільової допомоги має становити 140% місячного прожиткового мінімуму протягом року, а не місяця. Адже пункт 169.4.1 Податкового кодексу прямо вказує на дохід, нарахований протягом місяця. Звільнення від податку благодійної допомоги у розмірі 11,5% прожиткового мінімуму (або приблизно восьми євро на місяць) в умовах України не має практичного сенсу² і веде лише до зростання податкових правопорушень та зменшення обсягів прозорої благодійної допомоги тим, хто її реально потребує.

Очікувані результати: звільнення від оподаткування нецільової допомоги громадянам у розмірі 50-100% мінімальної зарплати або 45-90 євро протягом місяця дозволить задовольнити елементарні потреби нужденних осіб без втрат доходів бюджету. Адже ці кошти, як правило, витрачаються на придбання життєво необхідних товарів і послуг без права відшкодування податку на додану вартість (17%), який фактично дорівнює максимальній ставці податку на доходи фізичних осіб.

Рекомендація 6:

Віднесення доходів громадських та інших неприбуткових організацій від продажу товарів і послуг до їх основної діяльності, якщо ціни такого продажу не вище звичайних цін

Пов'язані проблеми: пункт 157.15 Податкового кодексу включає до доходів від основної діяльності неприбуткових організацій їх доходів від продажу товарів і послуг, які пропагують її принципи та ідеї або тісно пов'язані з ними. Умовою цього є встановлення цін на указані товари і послуги нижче звичайних або державне регулювання таких цін.

Як зазначалося вище, пункт 39.15 Податкового кодексу визначає «звичайні ціни» як такі, що можуть відрізнитися не більше або не менше, ніж на 20% від ціни, що визначена за методами, вказаними у пункті 39.1 ПК. Зокрема, звичайна ціна для власних послуг неприбуткових організацій може включати метод «продажу аналогічної продукції», що ставить

²Наприклад, розмір звільненої від оподаткування нецільової благодійної допомоги в 2011 році становив у Бельгії понад 3200 євро, у Латвії понад 1600 євро, у Польщі понад 1400 євро, а у Фінляндії 18 500 євро на рік. Очевидно, що ціни на ліки або основні споживчі товари в Україні нижчі не в 10-150 разів або взагалі вищі, ніж в указаних європейських країнах.

їх у завідомо несприятливе становище порівняно з бюджетними установами, які отримують державні субсидії та можуть надавати соціальні чи інші подібні послуги безоплатно. Інший метод, «витрати плюс», включає собівартість та звичайну націнку (пункт 39.6 ПК). На практиці цей метод щодо неприбуткових організацій означає, що вони зобов'язані продавати свої послуги і товари принаймні на 21% дешевше їх собівартості або діяти лише у сферах, де звичайна націнка перевищує 21%, щоб відповідні доходи можна було визнати доходом від основної діяльності.

При цьому в решті положень Податкового кодексу податкові зобов'язання визначаються «не вище звичайних цін» або в розмірі «звичайних цін» – і тільки від неприбуткових організацій вимагають продажу товарів і послуг завідомо нижче звичайних цін. З урахуванням чинних методів визначення звичайних цін, це позбавляє сенсу будь-який продаж власних послуг і товарів неприбутковими організаціями.

Очікувані результати: усунення податкової дискримінації неприбуткових організацій дозволить їм відшкодувати свої витрати на надання товарів і послуг у рамках основної діяльності без потреби продажу таких послуг дешевше собівартості або із застосуванням субсидованих державою «аналогічних цін» бюджетних установ. Адже закон про соціальні послуги, наприклад, визнає їх надавачами лише юридичні особи, які не мають на меті одержання прибутку, тому звичайні ціни або націнки бізнес-компаній у цій сфері враховуватися не можуть.

Рекомендація 7:

Встановити, що сума податкової знижки для громадян не повинна перевищувати суму їх сукупного оподаткованого доходу, що оподатковується за загальною ставкою податку на доходи фізичних осіб (15% або 17%)

Пов'язані проблеми: сума податкової знижки для благодійних та інших внесків фізичних осіб-резидентів України на користь зареєстрованих неприбуткових організацій обмежується 4% їх річного оподаткованого доходу (підпункт 166.3.2 Податкового кодексу). Теоретично, це означає, що громадянин, який має річний оподаткований дохід у розмірі 100 тис. грн, може отримати право на податкову знижку, якщо пожертвує одній чи кільком неприбутковим організаціям чотири тисячі гривень. Насправді, це право обмежується загальною нормою, яка обмежує розмір податкової знижки оподаткованим доходом, одержаним у вигляді виключно заробітної плати, зменшеного з урахуванням пункту 164.6 ПК (підпункт 166.4.2 Податкового кодексу).

Тобто оподаткований дохід, який враховується при визначенні права на податкову знижку, не включає суму податкової соціальної пільги, а також суми єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, внески в Накопичувальний пенсійний фонд та недержавні пенсійні фонди.

Таким чином, податкова знижка взагалі не надається підприємцям і громадянам, які не одержують заробітної плати. Подібна норма встановлює податкову дискримінацію щодо витрат громадян на підставі роду їх занять, що суперечить статті 24 Конституції України. У 2009 році благодійні внески громадян становили 4,8% доходів громадських організацій, що є надто низьким показником — але цілком прогнозованим з урахуванням низького розміру офіційних заробітних плат.

Очікувані результати: виконання Рекомендації 7 дозволить усунути порушення конституційних прав громадян та збільшити податкові стимули для самозайнятих осіб і підприємців для надання благодійних внесків неприбутковим організаціям в Україні. Водночас, її виконання не зменшить податкову базу, оскільки за загальною ставкою податку на доходи фізичних осіб оподатковуються доходи по цивільно-правовим договорам.

Рекомендація 8:

Виключення із податкових платежів орендної плати за користування земельними ділянками у державній та комунальній власності

Пов'язані проблеми: окрім того, що орендні платежі взагалі не можуть тлумачитися як податок, оскільки їх платник отримує індивідуально визначене благо, будь-які прострочення їх сплати кваліфікуються для неприбуткових організацій-орендарів як податкова заборгованість.

Очікувані результати: неприбуткові організації, які є орендарями земельних ділянок у державній та комунальній власності, зможуть розв'язувати суперечки щодо орендної плати за земельні ділянки в господарському, а не адміністративному провадженні.

Маркетинг неприбуткових організацій, або Чи зможуть громадські організації отримати державні замовлення?¹

Державні закупівлі – це придбання замовниками товарів, робіт і послуг за державні кошти (кошти державного бюджету, місцевих бюджетів, цільових фондів, установ чи організацій, утворених органами державної влади або органами місцевого самоврядування) у порядку, встановленому Законом України «Про здійснення державних закупівель» (стаття 1). За інформацією Міністерства економіки України, загальна сума коштів за укладеними договорами про державні закупівлі за перше півріччя 2009 року становила 58 433 419 500 грн, які були розподілені між 26 307 суб'єктами господарювання.

У процедурах державних закупівель протягом цього ж періоду неурядові організації (далі – НУО) виконували, м'яко кажучи, незначну роль – усього за цей період їм було виділено 73 тис. грн, причому ці кошти отримала лише одна організація (громадянське об'єднання «Інститут економічних досліджень і політичних консультацій»).

Загалом, як свідчать дані веб-порталу з питань державних закупівель, протягом 2009 року переможцями тендерних процедур стали три організації: громадянське об'єднання «Інститут економічних досліджень і політичних консультацій» (тричі), громадянське об'єднання «Інститут соціально-економічних стратегій» (двічі), громадянське об'єднання «Молодіжний екологічний центр Дніпровського району» (двічі). З-поміж них левову частку бюджетних коштів отримав Інститут соціально-економічних стратегій (2,36 млн грн, тобто 79,8% від усіх коштів, одержаних НУО, причому всі кошти – за процедурою торгів з обмеженою участю). Друге місце за обсягами фінансування посів Молодіжний екологічний центр Дніпровського району (375 тис. грн, 12,7%). Останнім за обсягом фінансування виявився Інститут економічних досліджень і політичних консультацій (222 тис. грн, 7,5%). Основними замовника-

¹ Підготував Д. Ковриженко (Лабораторія законодавчих ініціатив).

ми послуг НУО у 2009 році були Державна навчально-наукова установа «Академія фінансового управління» (2,36 млн грн), Київський зоопарк (375 тис. грн), Міністерство економіки (84 тис. грн), Міністерство з питань житлово-комунального господарства (73 тис. грн), Державний комітет рибного господарства (65 тис. грн). Здебільшого в НУО у 2009 році закуповували наукові дослідження і розробки (87,3% коштів). Київський зоопарк закупив у НУО послуги із «забезпечення постійного інформування мешканців міста щодо впровадження системи селективного (роздільного) збору твердих побутових відходів» (208 тис. грн) та послуги в галузі садово-паркової архітектури (167 тис. грн).

Звісно, наведені дані щодо закупівель послуг у неприбуткових організацій не є повними, оскільки до них не включались закупівлі послуг на суму до 100 тис. грн, закупівлі за процедурами запиту цінових пропозицій і закупівлі в одного учасника, оголошення про результати проведення яких не публікувались. Але з урахуванням того, що частка вартості послуг НУО в загальній сумі державних закупівель була близькою до нуля, безсумнівно, що НУО відігравали помітну роль у «позатендерних» процедурах, процедурах запиту цінових пропозицій і закупівлі в одного учасника.

Таким чином, потенціал НУО в наданні послуг для державних потреб значною мірою залишається невикористаним, а частка «закупівельних» коштів у бюджетах більшості НУО — невисокою. Проте, більш активне залучення НУО до процедур закупівель має чимало потенційних переваг, серед яких: активізація залучення НУО до реалізації державної політики; посилення конкуренції між постачальниками послуг (що, зрештою, може позитивно вплинути на якість послуг, які закуповуються державою); підвищення взаємної довіри між державою і НУО, суспільством і НУО в цілому; та, не менш важливо, послаблення залежності НУО від приватного та іноземного фінансування і посилення матеріальної спроможності НУО загалом.

Недостатньо активна участь НУО в процедурах закупівель була обумовлена низкою факторів, зокрема, недоліками Положення про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти, затвердженого Постановою КМУ від 17.10.2008 № 921 (наразі втратило чинність), які не сприяли забезпеченню належної прозорості та конкурентності процедур закупівель, недосконалим інформаційним забезпеченням закупівель, недоліками планування державних доходів і видатків, «ручним» управлінням бюджетними коштами, що призводило до виведення закупівель окремих товарів, робіт і послуг з-під сфери дії Положення, відсутністю чітко-

го розуміння представниками органів влади потенційних переваг більш широкого залучення НУО до процедур закупівель тощо.

У період дії Положення про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти Українським незалежним центром політичних досліджень було проведено низку опитувань представників НУО, яким доводилось брати участь у державних закупівлях. Вони виділили ряд проблем, які ускладнювали їх участь у тендерних процедурах, зокрема такі:

- складність надання послуг на оплачуваній основі через можливість втрати статусу неприбутковості та нарахування податку на прибуток підприємств на суму коштів, отриманих за договорами про закупівлі;
- незручність користування веб-порталом державних закупівель і пошуку інформації на ньому;
- непрозорість низки тендерних процедур (процедури запиту цінкових пропозицій, торгів з обмеженою участю, закупівлі в одного учасника);
- надмірний ступінь самостійності замовників у визначенні переліку документів, якими мала підтверджуватись відповідність учасників кваліфікаційним вимогам;
- наявність бюрократичних перешкод у вигляді вимоги до учасників подавати певні документи, необхідні для допуску до участі у торгах;
- необхідність внесення тендерного забезпечення та забезпечення виконання договорів про закупівлю;
- відсутність передоплати за договорами про закупівлі;
- обмеження напрямів використання бюджетних коштів (наприклад, у частині неможливості придбання основних фондів), зоборона заміни виконавця договору.

1 червня 2010 року парламентом було ухвалено Закон України «Про здійснення державних закупівель», який став помітним кроком назустріч підвищенню прозорості та конкурентності процедур конкурсних торгів. Серед основних переваг Закону — закріплення більш чіткого зв'язку між плануванням та проведенням державних закупівель, можливості здійснення закупівель на засадах координації, посилення прозорості процедур конкурсних торгів (зазначений Закон передбачає обов'язкове оприлюднення на веб-порталі державних закупівель най-

більш важливої інформації про конкурсні процедури та їх результати, зокрема, оголошення про проведення закупівель, документацію конкурсних торгів та змін до неї, протоколи розкриття тендерних пропозицій, повідомлення про акцепт пропозицій, оголошення та звіти про результати закупівель), приведення регулювання процедури торгів з попередньою кваліфікацією учасників (раніше – торгів з обмеженою участю) у відповідність до європейських стандартів, впровадження незалежного механізму оскарження спорів через адміністративну колегію при Антимонопольному комітеті України.

Однак Закон України «Про здійснення державних закупівель» так і не вирішив більшість тих проблем, які ускладнювали участь організацій громадянського суспільства у закупівлях. Варто також зазначити, що частина цих проблем має бути вирішена іншими законами, зокрема Податковим кодексом України.

Можливість втрати організацією неприбуткового статусу у разі надання послуг за бюджетні кошти через процедури закупівель

Чинне законодавство не дає однозначної відповіді на питання про те, чи можуть неприбуткові організації здійснювати комерційну діяльність, зокрема продавати послуги, які не належать до основної діяльності. Згідно зі статтею 86 Цивільного кодексу України, непідприємницькі товариства можуть поряд із своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті їх створення та сприяє її досягненню. З іншого боку, відповідно до п. 157.15 статті 157 Податкового кодексу України під терміном «основна діяльність» слід розуміти діяльність неприбуткових організацій, яка визначена для них як основна законом, що регулює діяльність відповідної неприбуткової організації. Крім того, у тому ж пункті Податкового кодексу України зазначено, що до основної діяльності також включається продаж неприбутковою організацією товарів, виконання робіт, надання послуг лише за умови, що такі послуги, товари чи роботи пропагують принципи та ідеї, для захисту яких було створено таку неприбуткову організацію, та які є тісно пов'язаними з її основною діяльністю, а також тільки за умови, що ціна таких товарів, робіт, послуг є нижчою від звичайної або регулюється державою. Натомість організації, які не є благодійними фондами, благодійними організаціями чи громадськими організаціями, створеними з метою надання реабілітаційних, фізкультурно-спортивних для інвалідів (дітей-інвалідів) та соціальних послуг, правової допомоги, провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, просвітньої, освітньої та науко-

вої діяльності, а також творчими спілками та політичними партіями, громадськими організаціями інвалідів, спілками громадських організацій, не можуть включати до основної діяльності операції з виконання робіт, надання товарів і послуг особам, іншим, ніж засновники (члени, учасники) таких організацій.

Невизначеності у питанні можливості здійснення НУО комерційної діяльності додає також стаття 24 Закону України «Про об'єднання громадян», за якою об'єднання громадян можуть здійснювати необхідну комерційну діяльність шляхом створення госпрозрахункових підприємств і організацій із статусом юридичної особи, заснування підприємств. Зважаючи на те, що порушення неприбутковою організацією законодавчих актів про неприбуткові організації може спричинити виключення її з Реєстру неприбуткових організацій та установ з одночасним скасуванням ознаки неприбутковості, НУО намагаються не ризикувати своїм неприбутковим статусом і не надавати платні послуги, які можуть бути не віднесені до їх основної діяльності.

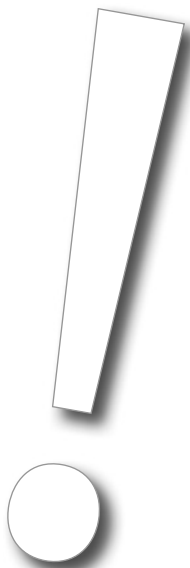
Відсутність належного правового регулювання здійснення «малих закупівель»

Закон «Про здійснення державних закупівель» не застосовується до закупівель товарів і послуг вартістю до 100 тис. грн та робіт вартістю до 300 тис. грн. Ці так звані «малі закупівлі» на сьогодні законодавчими актами не регламентуються і здійснюються на власний розсуд замовників. Замовники самостійно визначають, що саме, у кого і на яких умовах вони закуповуватимуть. Досвід європейських країн свідчить, що «малі закупівлі» також законодавчо не регламентуються, однак у ряді країн законодавство вимагає дотримання при їх здійсненні базових принципів державних закупівель: прозорості, рівності учасників та недискримінації.

Відсутність спрощеної процедури закупівель

Закон «Про здійснення державних закупівель» поділяє закупівлі на два види: 1) «малі закупівлі», вартість яких менша 100 тис. грн (для товарів і послуг) та 300 тис. грн (для робіт) і на які не поширюється дія закону; 2) закупівлі, які мають проводитись за процедурами конкурсних торгів. Таким чином, у регулюванні закупівель національний законодавець обрав крайнощі — закупівлі послуг на суму, наприклад, 99 999 грн законодавчо не регламентуються взагалі, а для закупівель послуг на суму 100 тис. грн потрібно проводити тендер за тими ж процедурами, що і для закупівель на декілька мільйонів гривень.

Європейська практика щодо здійснення «малих закупівель»



- У Болгарії якщо вартість закупівель становить до 56 410 євро, замовник використовує процедури малих контрактів: відкритого конкурсу або переговорів із наступним запрошенням. Процедура відкритого конкурсу для укладання малого контракту аналогічна звичайній конкурсній процедурі закупівлі, проте може передбачати більш стислі строки для збору пропозицій. Замовник має зібрати мінімум три тендерні пропозиції, зокрема шляхом розсилання запитів відібраним юридичним або фізичним особам. У більшості випадків після збору пропозицій замовник формує комісію, яка оцінює пропозиції за бальною системою. Замовник укладає контракт із тим учасником, який отримав найбільшу кількість балів. Процедура переговорів із наступним запрошенням передбачає попередній відбір одного або кількох кандидатів та визначення умов договору закупівлі переговорним шляхом.
- У Румунії спрощені процедури можуть використовуватися для закупівель послуг і товарів на суму до 100 тис. євро, а робіт — до 750 тис. євро.

Приміром, в країнах Європи регулювання державних закупівель здійснюється за принципом пропорційності регулювання — чим більшою є вартість предмета закупівлі, тим складнішою і тривалішою є процедура проведення торгів, відбору й оцінки тендерних пропозицій тощо. І, відповідно, чим меншою є вартість предмета закупівлі, тим простішою є процедура закупівлі. Саме тому в багатьох державах Євросоюзу закупівлі поділяються на три типи: 1) «малі закупівлі» (як правило, на суму до 7 тис. — 10 тис. євро); 2) закупівлі за спрощеними процедурами; 3) закупівлі за тендерними процедурами. Закупівлі за спрощеною процедурою здійснюються з дотриманням загальних принципів закупівель (прозорості, рівності учасників та недискримінації), однак при цьому законодавством країн ЄС для них передбачено більш короткі (порівняно з тендерними процедурами) строки подання тендерних пропозицій та загальної тривалості відповідних процедур, вужчий перелік документів на підтвердження відповідності учасників кваліфікаційним критеріям, ніж вимагається у разі проведення закупівель за тендерними процедурами тощо.

Загальні недоліки в регулюванні процедур конкурсних торгів

Законом України «Про здійснення державних закупівель» не повною мірою забезпечено результативність процедур закупівель. На відміну від країн ЄС, у разі подання меншої кількості тендерних пропозицій, ніж вимагається цим законом, замовник не призначає закупівлю за іншим типом процедури, а проводить торги заново, за тією ж самою, що й попереднього разу, процедурою. Лише після повторного скасування процедури через відсутність необхідної кількості учасників замовник має право провести закупівлю за процедурою закупівлі в одного учасника, яка також має бути погоджена Міністерством економічного розвитку та торгівлі. У разі визнання торгів такими, що не відбулися, замовник повинен постійно проводити закупівлю за однією й тією ж самою процедурою невизначену кількість разів, адже визнання торгів такими, що не відбулися (навіть багаторазове), не є безумовною підставою для застосування процедури закупівлі в одного учасника.

Ще одним вагомим недоліком законодавства про державні закупівлі є складність збирання документів, якими має підтверджуватись відповідність учасників кваліфікаційним критеріям, а також відсутність чітких кваліфікаційних вимог до учасників. Зокрема, на законодавчому рівні недостатньо чітко визначено, який саме досвід і щодо виконання яких саме договорів мають підтверджувати учасники, а також не встановлено період, за який має подаватись інформація про відповідність учасників кваліфікаційним вимогам. Тим часом, у країнах Євросоюзу законодавством визначено чіткий і вичерпний перелік документів, які мають подаватись учасниками для підтвердження їх відповідності кваліфікаційним вимогам.

Стаття 24 Закону України «Про здійснення державних закупівель» надає замовникам право вимагати надання забезпечення пропозиції



Європейська практика щодо тендерного забезпечення

- У Болгарії для загальних процедур закупівель використовуються аналогічні українським вимоги щодо тендерного забезпечення. Проте для «малих закупівель» на суму до 56 410 євро замовник має право самостійно визначати доцільність вимоги як забезпечення участі у тендері, так і забезпечення виконання тендерних угод.
- В Угорщині діє правило, згідно з яким розмір тендерного забезпечення має забезпечувати рівний доступ різних суб'єктів до участі у закупівлях.

конкурсних торгів у розмірі 1% від очікуваної вартості закупівлі у разі проведення торгів на закупівлю робіт та 5% – у разі проведення торгів на закупівлю товарів і послуг. Згідно зі статтею 26 цього ж закону під час здійснення закупівлі замовник має право вимагати від переможця процедури закупівлі забезпечення виконання договору про закупівлю, розмір якого не повинен перевищувати 5% від вартості договору. Оскільки НУО в Україні через постійний брак стабільного фінансування часто не мають ні вільних коштів на рахунках, ні можливості скористатись банківською гарантією, необхідність надання тендерного забезпечення і забезпечення виконання договорів не сприяють зацікавленості неприбуткових організацій в участі у процедурах закупівлі.

На відміну від багатьох країн ЄС, Закон України «Про здійснення державних закупівель» не передбачає дієвих механізмів запобігання виникненню і врегулювання конфлікту інтересів у діяльності членів комітетів з конкурсних торгів, а також не встановлює вимог щодо володіння ними спеціальними знаннями, необхідними для кваліфікованої оцінки пропозицій конкурсних торгів.

Певними недоліками характеризується також регулювання оскарження процедур закупівель. Зокрема, основним органом розгляду скарг законом призначено адміністративну колегію Антимонопольного комітету, що може суттєво посилити функціональне навантаження на неї, а відтак – негативно вплинути на своєчасність та якість вирішення спорів у сфері державних закупівель. Закон також не встановлює чітких вимог до членів цієї колегії, не визначає максимальні часові межі між

Європейська практика щодо контролю за здійсненням закупівель

- У Болгарії будь-яке рішення, дія чи бездіяльність органа влади у процесі здійснення державних закупівель до укладання контракту підлягає експертизі Комісії з питань захисту конкуренції. Ця Комісія є органом адміністративного оскарження у процесі здійснення закупівель.
- У Словаччині процедурі оскарження передуює процедура вимоги юридичного захисту. Вона ініціюється учасниками закупівель, якщо їх права або законні інтереси були або могли бути порушені діями або бездіяльністю замовника у процесі здійснення закупівель. Звернення за юридичним захистом подається до органа адміністративного оскарження, який протягом 7 днів ухвалює рішення щодо порядків і строків захисту прав заявника.



акцептом пропозиції учасника та укладанням договору про закупівлю, протягом якого мали б завершитись прийом і розгляд усіх скарг на порушення у сфері закупівель. Опитані представники НУО вказували й на інші недоліки регулювання процедури оскарження, зокрема на надмірну тривалість розгляду скарг, невизначеність розміру плати за подання скарг безпосередньо у законі, відсутність чітких критеріїв, на підставі яких можна було б встановлювати час отримання скарг органом, що їх розглядає.

Ряд представників НУО серед недоліків правового регулювання процедур закупівель відзначали і відсутність юридичної відповідальності учасників за порушення ними законодавства про державні закупівлі.

Таким чином, з метою забезпечення активної участі НУО у державних закупівлях послуг необхідно:

- передбачити можливість безпосереднього здійснення громадськими організаціями підприємницької діяльності, якщо ця діяльність відповідає меті їх створення та сприяє досягненню цієї мети;
- визначити безпосередньо у Законі України «Про здійснення державних закупівель» основні принципи здійснення «малих закупівель» (на суму, що не перевищує 100 тис. грн для товарів і послуг та 300 тис. грн для робіт), зокрема, принципи прозорості, рівності і недискримінації учасників; а також передбачити обов'язковість оприлюднення оголошень про проведення таких закупівель та щорічних звітів про них на веб-порталі державних закупівель;
- передбачити оприлюднення річних планів державних закупівель виключно на веб-порталі з питань державних закупівель, визначити кінцевий строк оприлюднення таких планів; вжити організаційних заходів з метою забезпечення зручності пошуку інформації щодо закупівель на веб-порталі державних закупівель;
- запровадити спрощену процедуру закупівель товарів і послуг на суму від 100 тис. до 400 тис. грн для товарів і послуг та від 300 тис. до 1,5 млн грн для робіт шляхом передбачення для такої процедури скорочених строків подання пропозицій учасниками конкурсних торгів (порівняно зі строками, встановленими для тендерних процедур), подання більш вузького, порівняно з тендерними процедурами, переліку документів на підтвердження відповідності учасників кваліфікаційним критеріям;

- визначити вичерпний перелік документів, якими має підтверджуватись відповідність учасника кваліфікаційним критеріям окремо для закупівель за спрощеною процедурою і для закупівель за тендерними процедурами;
- визначити перелік випадків, за яких від учасників не повинно вимагатись внесення забезпечення пропозицій конкурсних торгів та забезпечення виконання договорів про закупівлі (наприклад, якщо вартість предмета закупівлі не перевищує визначеної законом межі або у випадку закупівлі певних типів послуг — соціальних, консультаційних тощо);
- передбачити механізми запобігання конфлікту інтересів між діяльністю, пов'язаною з участю у роботі комітетів конкурсних торгів, та приватними інтересами членів комітетів;
- удосконалити регулювання оскарження процедур закупівель, зокрема скоротити строки оскарження процедур закупівель, визначити максимальний строк між акцептом пропозиції конкурсних торгів та укладанням договору про державну закупівлю; закріпити безпосередньо у Законі України «Про здійснення державних закупівель» вимоги до членів адміністративної колегії Антимонопольного комітету, які б забезпечували їх професіоналізм та неупередженість;
- запровадити юридичну відповідальність за порушення учасниками положень Закону України «Про здійснення державних закупівель».

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec(2007)14

**(Прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 року на
1006-му засіданні заступників міністрів)**

Комітет Міністрів на підставі статті 15 «b» Статуту Ради Європи,

- беручи до уваги, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між державами-членами і що цієї мети можна досягти шляхом прийняття спільних правил;
- усвідомлюючи важливий внесок неурядових організацій (НУО) у розвиток та здійснення демократії й прав людини, зокрема за рахунок сприяння просвіті суспільства, участі в громадському житті та забезпечення прозорості й підзвітності державної влади, та не менш важливий вклад НУО в культурне життя й суспільний добробут демократичних спільнот;
- зважаючи також на неоціненний внесок НУО в досягнення цілей і принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй та Статуту Ради Європи;
- враховуючи Декларацію і План дій, прийняті на Третій зустрічі на найвищому рівні глав держав та урядів держав-членів Ради Європи (Варшава, 16 – 17 травня 2005 р.);
- відзначаючи, що вклад НУО вноситься завдяки найрізноманітнішим формам діяльності, починаючи від слугування засобом комунікації між різними сегментами суспільства та державними органами і закінчуючи сприянням внесенню змін до законодавства та державної політики, поданням допомоги нужденним, розробкою технічних та професійних стандартів, моніторингом дотримання

чинних зобов'язань відповідно до національного й міжнародного законодавства, наданням можливостей для особистої самореалізації та для досягнення, просування й захисту спільних інтересів;

- нагадуючи, що існування багатьох НУО є проявом права їх членів на свободу об'єднання відповідно до статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та додержання принципів демократичного плюралізму країнами, в яких діють НУО;
- враховуючи статтю 5 Європейської соціальної хартії (переглянутої) (ETS № 163), статті 3, 7 та 8 Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS № 157) та статтю 3 Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (ETS № 144);
- визнаючи, що діяльність НУО передбачає не лише права, але й обов'язки;
- беручи до уваги, що найкращим способом забезпечення добросовісної та відповідальної поведінки НУО є сприяння їх саморегулюванню;
- зважаючи на практику Європейського суду з прав людини та позицію органів ООН щодо дотримання договорів про права людини;
- враховуючи Декларацію про право та обов'язок окремих осіб, груп та органів суспільства заохочувати й захищати загальновизнані права людини та основні свободи, Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН A/RES/53/144;
- базуючись на Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій у Європі;
- враховуючи Європейську конвенцію про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій (ETS № 124, надалі — Конвенція № 124) та бажаність збільшення кількості її договірних сторін,

Рекомендує державним органам держав-членів:

- керуватися в розробці національного законодавства, в державній політиці та практиці мінімальними стандартами, встановленими цією Рекомендацією;
- враховувати ці стандарти під час моніторингу взятих на себе зобов'язань;

- забезпечувати, щоб ця Рекомендація та супровідний Пояснювальний меморандум були перекладені та якомога ширше розповсюджені серед НУО й громадськості загалом, а також серед парламентарів, відповідних органів державної влади та освітніх закладів, й використані під час навчання державних службовців.

I. Загальні принципи

- 1) При застосуванні цієї Рекомендації термін «неурядові організації» включає в себе добровільні самоврядні об'єднання або організації, створені для виконання некомерційних завдань їхніх засновників або членів. До них не належать політичні партії.
- 2) НУО включають об'єднання або організації, створені як окремими особами (фізичними або юридичними), так і групами таких осіб. Вони можуть мати або не мати членів.
- 3) НУО можуть бути як неформальними об'єднаннями або організаціями, так і об'єднаннями або організаціями, які мають правосуб'єктність.
- 4) НУО можуть бути національними й міжнародними й за складом, і за сферою діяльності.
- 5) НУО повинні мати право на свободу висловлення поглядів та будь-які інші права й свободи, що гарантовані міжнародними або регіональними договорами та можуть належати таким організаціям.
- 6) НУО не підлягають управлінню з боку органів державної влади.
- 7) НУО, які мають правосуб'єктність, повинні мати такі ж права, якими зазвичай наділені інші юридичні особи, і на них повинні поширюватися такі ж обов'язки та санкції у сфері адміністративного, цивільного й кримінального права, що зазвичай застосовуються до таких юридичних осіб.
- 8) Законодавчі та податкові норми, що застосовуються до НУО, повинні заохочувати їх утворення і тривалу діяльність.
- 9) НУО не повинні розподіляти будь-який прибуток, що може виникнути внаслідок їх діяльності, між своїми членами або засновниками, але можуть використовувати цей прибуток для виконання своїх завдань.
- 10) Дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, що впливають на НУО, повинні підлягати адміністративному оскарженню та

вільному оскарженню з боку НУО в незалежному та неупередженому суді відповідної юрисдикції.

II. Цілі

- 11) НУО повинні мати можливість вільно досягати своїх цілей за умови, що й цілі, й засоби їх досягнення відповідають вимогам демократичного суспільства.
- 12) НУО повинні мати можливість вільно здійснювати дослідження, навчання і представництво громадських інтересів з питань, що мають суспільне значення, незалежно від того, чи збігається їхня позиція з державною політикою або чи вимагає вона змін законодавства.
- 13) НУО повинні мати можливість вільно підтримувати окремого кандидата або політичну партію на виборах чи референдумах за умови, що НУО прозоро декларують мотиви такої підтримки. Будь-яка подібна підтримка повинна також надаватись у рамках законодавства про фінансування виборів і політичних партій.
- 14) НУО повинні мати можливість вільно здійснювати будь-яку законну економічну, господарську або комерційну діяльність для сприяння своїй основній діяльності, без отримання жодних спеціальних дозволів, проте за умови виконання будь-яких ліцензійних або регуляторних вимог, які зазвичай застосовуються щодо відповідної діяльності.
- 15) НУО повинні мати можливість вільно досягати своїх цілей шляхом участі в об'єднаннях, федераціях та конфедераціях НУО як національного, так і міжнародного рівня.

III. Утворення та членство

A. Заснування

- 16) Будь-яка особа, як фізична, так і юридична, резидент або нерезидент, або група таких осіб, повинна мати можливість вільно заснувати НУО, щодо НУО, яка не має членів, — можливість заснувати її шляхом дарування або успадкування майна.
- 17) Дві або більше особи повинні мати можливість заснувати НУО, яка має членів. Для одержання правосуб'єктності можна вимагати більшої кількості засновників за умови, що встановлена кількість не перешкоджає заснуванню НУО.

В. Установчі документи

- 18) НУО, що мають правосуб'єктність, як правило, повинні мати установчі документи, які включають установчий акт або статут, а також, якщо цього вимагає закон, будь-який інший документ, що визначає умови діяльності організації.
- 19) Установчі документи НУО, що має правосуб'єктність, як правило, встановлюють:
- a) її найменування;
 - b) її цілі;
 - c) її повноваження;
 - d) вищий керівний орган;
 - e) періодичність засідань цього органа;
 - f) процедуру проведення таких засідань;
 - g) порядок затвердження цим органом фінансових та інших звітів;
 - h) процедуру внесення змін до статуту та саморозпуску організації або її об'єднання з іншою НУО.
- 20) До складу вищого керівного органа НУО, яка має членів, повинні входити члени організації спільно, і їхня згода має бути обов'язковою для внесення будь-яких змін в установчі документи. Вищий керівний орган інших НУО має визначатися в їхніх установчих документах.

С. Членство

- 21) Жодна особа не може бути примушена до членства в НУО на підставі закону або в будь-який інший спосіб, за винятком об'єднання або організації, утвореної відповідно до закону для регулювання певної професійної діяльності в тих державах, де подібне об'єднання або організація визнається НУО.
- 22) Законодавство не повинно необґрунтовано обмежувати можливість будь-якої особи, фізичної або юридичної, резидента або нерезидента, приєднуватися до НУО, яка має членів. Така можливість, з урахуванням заборони несправедливої дискримінації, повинна передусім визначатись установчими документами відповідних НУО.

- 23) Члени НУО повинні мати захист від виключення з лав організації з порушенням її установчих документів.
- 24) До учасників НУО не повинні застосовуватися будь-які санкції на підставі їх членства в НУО. Це положення не виключає можливості визнання подібного членства несумісним із певною посадою або професійною діяльністю.
- 25) НУО, яка має членів, повинна мати можливість дозволяти особам, які не є членами організації, брати участь у її діяльності.

IV. Правосуб'єктність

A. Загальні положення

- 26) Правосуб'єктність НУО повинна бути чітко відмежована від правосуб'єктності її членів або засновників.
- 27) НУО, утворена шляхом об'єднання двох або більше НУО, повинна бути наступником прав та зобов'язань таких організацій.

B. Набуття правосуб'єктності

- 28) Процедури набуття правосуб'єктності в тих випадках, коли вона не є автоматичним наслідком утворення НУО, мають бути сформульовані об'єктивно, а їх застосування не повинне залежати від дій, що чиняться на розсуд відповідних державних органів.
- 29) Процедури набуття правосуб'єктності повинні бути загальнодоступними, а відповідні вимоги — достатньо простими для розуміння і виконання.
- 30) Окремі особи можуть бути позбавлені права утворювати НУО, яка має правосуб'єктність, на підставі судового вироку щодо правопорушення, що свідчить про їх нездатність утворювати таку організацію. Сфера застосування й тривалість терміну позбавлення такого права повинні відповідати принципу пропорційності.
- 31) Заявка про надання правосуб'єктності НУО, яка має членів, повинна включати тільки її установчі документи, адресу й імена (найменування) засновників, керівників, посадових осіб та уповноважених представників. НУО, яка не має членів, також може бути зобов'язана підтвердити доступність майна, необхідного для досягнення її цілей.
- 32) Заявка про надання правосуб'єктності НУО, яка має членів, повинна подаватися тільки на підставі прийняття рішення, що схвалює

таку заявку, зборами, на які було запрошено всіх членів такої організації.

- 33) За подання заявки про надання НУО правосуб'єктності може стягуватися плата, але її розмір не повинен установлюватися на рівні, що перешкоджає поданню заявки.
- 34) У наданні правосуб'єктності може бути відмовлено тільки в тих випадках, якщо не було надано всіх чітко визначених законом документів; якщо найменування явно вводить в оману або недостатньо відрізняється від найменування юридичної особи чи імені фізичної особи, зареєстрованих у відповідній державі; або якщо визначені в установчих документах цілі вочевидь несумісні з вимогами демократичного суспільства.
- 35) Будь-який висновок щодо прийнятності цілей НУО, яка звертається особисто з приводу надання правосуб'єктності, повинен формулюватися неупереджено та з повагою до принципу політичного плюралізму. Висновок не повинен ґрунтуватися на припущеннях.
- 36) Орган, відповідальний за надання правосуб'єктності, повинен приймати рішення незалежно й неупереджено. Такий орган повинен мати достатню кількість працівників належної кваліфікації для виконання своїх функцій.
- 37) Для прийняття рішення про надання правосуб'єктності або відмови в її наданні законом повинен бути встановлений розумний термін.
- 38) Усі рішення повинні доводитися до відома заявника, й будь-яка відмова повинна бути викладена письмово із зазначенням підстави та надаватися до оскарження в незалежному й неупередженому суді.
- 39) Рішення про право НУО на отримання податкових та інших пільг повинні прийматися окремо від рішень про надання їй правосуб'єктності й бажано — іншим органом.
- 40) Відомості про надання НУО правосуб'єктності, якщо воно не є автоматичним наслідком утворення НУО, повинні бути загальнодоступними.
- 41) НУО не повинні бути зобов'язаними періодично підтверджувати свою правосуб'єктність.

С. Відокремлені підрозділи; зміни до установчих документів

- 42) НУО не повинна отримувати жодних дозволів на створення відокремлених підрозділів на території своєї країни або (за умови виконання вимог, указаних у пункті 45 цієї Рекомендації) інших держав.
- 43) НУО не повинна одержувати згоду будь-якого органу державної влади на внесення подальших змін до своїх установчих документів, якщо ці зміни не стосуються її найменування і цілей. Надання такого дозволу має відбуватися на підставі таких самих процедур, що й для отримання правосуб'єктності, але у випадку зміни найменування та цілей НУО не повинна утворювати нову організацію. Дозволяється висувати вимогу про повідомлення компетентному державному органу про інші поправки в установчих документах НУО до набуття ними чинності.

Д. Припинення правосуб'єктності

- 44) Правосуб'єктність НУО може бути припинена на підставі добровільних дій її членів або, у випадку, якщо НУО не має членів, її керівних органів, або у випадку банкрутства, тривалої бездіяльності чи скоєння значних правопорушень.

Е. Іноземні НУО

- 45) За умови незавдання шкоди при застосуванні положень Конвенції № 124 в тих державах, які ратифікували цю конвенцію, іноземні НУО можуть бути зобов'язані отримувати дозвіл на діяльність у країні, резидентами якої вони не є, в спосіб, що відповідає вимогам, указаним у пунктах 28 – 31 та 33 – 39 цієї Рекомендації.

У. Управління

- 46) Особи, відповідальні за управління НУО, які мають членів, повинні обиратися або призначатися вищим керівним органом чи органом, якому вищий керівний орган делегував це повноваження. Посадові особи НУО, які не мають членів, повинні призначатися відповідно до їхніх установчих документів.
- 47) НУО повинна забезпечити, щоб її органи управління діяли й ухвалювали рішення відповідно до її установчих документів, але в решті питань має право вільно організовувати свою діяльність для досягнення своїх цілей. Зокрема, НУО не повинні одержувати жодних додаткових дозволів від державних органів, щоб змінювати свою внутрішню структуру або правила.

- 48) Призначення, обрання або заміщення посадових осіб, а також, за умови дотримання вимог, указаних у пунктах 22 і 23 цієї Рекомендації, прийняття або виключення членів повинні повністю належати до компетенції НУО. Проте окремі особи можуть бути позбавлені права обіймати певну посаду в НУО внаслідок вироку суду за правопорушення, що свідчить про нездатність такої особи виконувати відповідні обов'язки. Сфера застосування та тривалість терміну позбавлення такого права повинні відповідати принципу пропорційності.
- 49) НУО не повинна підлягати будь-яким спеціальним обмеженням щодо можливості осіб, які не є громадянами певної країни, бути її посадовими особами або працівниками.

VI. Збір внесків, право власності та державна підтримка

A. Збір внесків

- 50) НУО повинна мати можливість звертатися по внески та отримувати їх у вигляді грошових коштів або іншого майна не лише від органів державної влади своєї країни, але також і від юридичних та фізичних осіб, міжнародних організацій та органів інших держав, за єдиної умови дотримання загальних норм законодавства щодо митних правил, іноземної валюти, протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, а також щодо фінансування виборів та політичних партій.

B. Право власності

- 51) НУО, яка має правосуб'єктність, повинна мати доступ до банківських послуг.
- 52) НУО, яка має правосуб'єктність, повинна мати можливість подавати позови про відшкодування будь-яких збитків, завданих її майну.
- 53) НУО, яка має правосуб'єктність, може бути зобов'язана, якщо вона отримує будь-яку державну підтримку, діяти на підставі незалежної оцінки вартості будь-яких земельних ділянок, нерухомого майна або інших цінних активів, які має намір придбати або відчужувати.
- 54) НУО, яка має правосуб'єктність, не повинна використовувати майно, придбане за умови звільнення від оподаткування, для цілей, що не звільняють від оподаткування.

- 55) НУО, яка має правосуб'єктність, може використовувати власне майно для оплати праці працівників, а також відшкодовувати обґрунтовані витрати своїх працівників та волонтерів, пов'язані з виконанням дій від імені такої організації.
- 56) НУО, яка має правосуб'єктність, може призначити правонаступника, який отримає майно такої організації у випадку припинення її діяльності, але лише після задоволення вимог кредиторів та донорів щодо повернення дарунків. Проте у випадках, якщо наступника не призначено або якщо відповідна НУО отримувала напередодні припинення своєї діяльності державне фінансування чи іншу державну підтримку, вона може бути зобов'язана передати своє майно або іншій НУО чи юридичній особі, цілі яких найбільше відповідають її цілям, або державі на досягнення відповідних цілей. Окрім того, сама держава може бути наступницею в тому випадку, якщо цілі НУО або засоби їх досягнення, використані НУО, визнано правопорушеннями.

С. Державна підтримка

- 57) НУО повинна отримувати допомогу для досягнення своїх цілей шляхом державного фінансування та інших форм підтримки, як-от: звільнення від податку на прибуток та інших податків або обов'язкових зборів щодо доходу НУО від членських внесків, коштів та товарів, отриманих від донорів або державних та міжнародних агентств, інвестиційних доходів, доходів від оренди майна, роялті, господарської діяльності, продажу майна, а також пільг з оподаткування пожертв НУО шляхом виключення їх із бази оподаткування або шляхом надання податкових кредитів.
- 58) Будь-яка форма державної підтримки НУО повинна ґрунтуватися на чітких та об'єктивних критеріях.
- 59) Для прийняття рішень щодо надання НУО державної підтримки в будь-якій формі необхідно зважати на характер діяльності НУО та бенефіціаріїв такої діяльності.
- 60) Надання державної підтримки може залежати також від належності НУО до певної категорії або режиму, встановленого законом, або до конкретної організаційно-правової форми.
- 61) Значні зміни установчих документів або характеру діяльності НУО можуть призвести до зміни або припинення надання будь-якої державної підтримки.

VII. Звітування

A. Прозорість

- 62) НУО, що отримує будь-яку державну підтримку, може бути зобов'язана щороку подавати фінансовий звіт та звіт про свою діяльність до компетентного контрольного органа.
- 63) НУО, що отримує будь-яку державну підтримку, може бути зобов'язана повідомляти про те, яку частину її витрат спрямовано на залучення коштів та на адміністративні витрати.
- 64) Уся звітність повинна складатися з обов'язковим урахуванням прав донорів, одержувачів допомоги та працівників НУО, а також права на захист дозволеної законом конфіденційної інформації.
- 65) НУО, що отримує будь-яку державну підтримку, може бути зобов'язана до проведення фінансового аудиту організацією або особою, незалежною від її посадових осіб.
- 66) Іноземна НУО повинна виконувати вимоги, вказані у пунктах 62 – 65 цієї Рекомендації, тільки щодо її діяльності в державі, резидентом якої ця організація не є.

B. Нагляд

- 67) Діяльність НУО повинна вважатися законною за відсутності доказів протилежного.
- 68) НУО може бути зобов'язана надавати дані бухгалтерського обліку, звітності та дані про діяльність для перевірки контрольному органу, якщо НУО не виконує вимог щодо звітності або якщо наявні об'єктивні підстави підозрювати її в значних правопорушеннях, що сталися в минулому або готуються.
- 69) НУО не повинна піддаватися обшукам та вилученню майна без об'єктивних підстав для подібних заходів і відповідного судового рішення.
- 70) Жодне стороннє втручання у справи НУО неприпустиме, якщо не встановлено факту значного порушення вимог законодавства з боку НУО або якщо відсутні об'єктивні підстави вважати, що таке порушення готується.
- 71) НУО, як правило, повинна мати можливість вимагати зупинення будь-яких адміністративних заходів, ужитих щодо такої організації. Відмова в такому зупиненні має підлягати негайному оскарженню в суді.

- 72) Як правило, належною санкцією до НУО за порушення вимог законодавства щодо НУО (включно з тими, що стосуються отримання правосуб'єктності) має бути проста вимога виправити порушення та/або накладення адміністративного, цивільного чи кримінального стягнення на таку організацію та/або на окремих осіб, які несуть пряму відповідальність за порушення. Стягнення має базуватися на чинному законодавстві та відповідати принципу пропорційності.
- 73) Іноземна НУО повинна виконувати вимоги, вказані в пунктах 68 – 72 цієї Рекомендації, тільки щодо її діяльності в державі, резидентом якої ця організація не є.
- 74) Припинення діяльності НУО або, у випадку, якщо це іноземна НУО, скасування дозволу на її діяльність повинно відбуватися лише на підставі рішення суду за переконливих доказів наявності підстав, указаних у пунктах 44 і 45 цієї Рекомендації. Таке рішення суду має надаватися до негайного апеляційного оскарження.

С. Відповідальність

- 75) Посадові особи, керівники та працівники НУО, яка має правосуб'єктність, не повинні нести особистої відповідальності за її борги, грошові та інші майнові зобов'язання. Проте вони можуть бути притягнуті до відповідальності перед НУО, або третіми особами, або перед ними спільно за неналежне виконання своїх обов'язків або їх невиконання.

VIII. Участь у прийнятті рішень

- 76) Урядові та квазіурядові органи всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь НУО без дискримінації в обговоренні та консультаціях щодо завдань і рішень у сфері державної політики. Така участь повинна забезпечувати свободу висловлювання різноманітних думок, поглядів осіб щодо функціонування суспільства. Сприяння такій участі та співпраці повинно включати належне розкриття публічної інформації або доступ до такої інформації.
- 77) Консультації з НУО мають бути обов'язковими в рамках підготовки проектів законодавчих актів будь-якого рівня, які впливають на статус НУО, їх фінансування або сфери діяльності.

Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні.

Що потрібно зробити?

Лациба Максим Валерійович,
Український незалежний центр політичних досліджень

Красносільська Анастасія Олегівна,
Український незалежний центр політичних досліджень

Вінніков Олександр Юрійович,
Мережа розвитку європейського права

Яцків Тетяна Геннадіївна,
Центр громадської адвокатури

Солонтай Олександр Гейзович,
Інститут політичної освіти

Ковриженко Денис Сергійович,
Лабораторія законодавчих ініціатив

Сігельнік Лариса Леонігівна,
Агентство соціальних інновацій

Чорній Любомир Ігорович,
Центр громадської експертизи

Випусковий редактор Герус Олена
Дизайн обкладинки і макетування Герасимчук Сергій
Вичитка та коректура Савчук Поліна

Оригінал-макет виготовлено на обладнанні
Українського незалежного центру політичних досліджень
01034, м. Київ, вул. Лисенка, 8, оф. 9
Тел./факс: (044) 279-2435, 599-4251
ucipr@ucipr.kiev.ua, <http://www.ucipr.kiev.ua>

Підписано до друку 14.11.2011 р. Формат 70x100/16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура BalticaC.
Ум. друк. арк. 7,7. Фіз. друк. арк. 8,25. Тираж 1000 прим.

Віддруковано у друкарні ТОВ «Агентство «Україна»
01034, м. Київ, вул. Гончара, 55
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.)