

ВИСНОВОК*

Національного агентства з питань запобігання корупції до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прозорості діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою)» (реєстр. № 3564 від 29.05.2020)

Проектом Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прозорості діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою)" (далі – законопроект) пропонується внести зміни до низки законодавчих актів (Господарського кодексу України та Законів України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про державу реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі», «Про місцеве самоврядування в Україні») з метою врегулювання окремих аспектів діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою (далі – ГОІП).

Під ГОІП пропонується розуміти зареєстроване в Україні громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, яке для забезпечення своєї діяльності отримує будь-яку іноземну фінансову підтримку у вигляді грошових коштів та/або іншого майна від іноземних держав, державних органів іноземних держав, іноземних неурядових організацій, іноземних організацій, міжнародних організацій, іноземних громадян та осіб без громадянства або уповноважених ними осіб та/або від юридичних осіб і громадян України, які отримують зазначену вище фінансову підтримку, у тому числі в рамках реалізації в Україні проектів (програм) міжнародної технічної допомоги або іншої допомоги, за таких умов: (1) загальний обсяг фінансування громадського об'єднання за рік перевищує еквівалент 50 тис. євро, а (2) обсяг іноземної фінансової підтримки за рік перевищує 50% від загального обсягу фінансування, а також (3) здійснення громадським об'єднанням певних, визначених у законопроекті, видів діяльності, у тому числі щодо забезпечення законності, правопорядку, безпеки та оборони держави, будь-якого впливу на формування та реалізацію державної політики будь-яким органом державної влади та/або місцевого самоврядування, формування цих органів та підготовки проектів рішень цих органів. При цьому найменування ГОІП має обов'язково містити вказівку, що громадське об'єднання має іноземну підтримку, а будь-які інформаційні матеріали таких ГОІП – твердження того, що вони створені (поширені) саме ГОІП із зазначенням основних джерел фінансування такого об'єднання.

Крім того, законопроектом пропонується зобов'язати Міністерство юстиції України оприлюднювати на власному офіційному вебсайті Перелік ГОІП та звіт про діяльність ГОІП, а самі ГОІП – подавати цьому Міністерству інформацію про керівництво (у тому числі їх участь у керівних органах інших громадських об'єднань та політичних партій) та членів ГОІП, джерела, обсяги та цілі фінансування.

* Висновок підготовлений керівником відділу моніторингу та оцінки діяльності Національного агентства Департаменту антикорупційної політики Яйчуком А.М.

Також для осіб, які протягом будь-якого періоду за попередні п'ять років займали керівні посади в ГОП, законопроектом пропонується встановити заборону займати певні посади (керівник або член наглядової ради казенного, комунального унітарного, державного комерційного підприємства), та вступати на державну службу, а для осіб, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон)), які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування – заборону займати керівні посади в ГОП та укладати (вчиняти) правочини у сфері підприємницької діяльності з ГОП (протягом року з дня звільнення або припинення).

За результатами аналізу законопроекту Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) вважає за доцільне зазначити таке.

1. Насамперед слід звернути увагу на те, що питання запровадження для громадських об'єднань обов'язку звітувати перед державою, зокрема про джерела, обсяги та цілі їх фінансування, вже було предметом розгляду Парламенту України ще у 2017 році. При цьому проекти Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги» (реєстр. № 6674 від 10.07.2017) та «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань та використання міжнародної технічної допомоги» (реєстр. № 6675 від 10.07.2017), якими пропонувалося запровадити відповідне звітування, отримали негативний висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), яка зазначила, що запроваджуваний режим розкриття інформації про фінансування «суперечить правам людини та основним свободам, а саме свободі об'єднання, праву на повагу до приватного життя та забороні дискримінації»¹. Саме тому обидва ці законопроекти за результатами їх розгляду Парламентом України були відхилені та зняті з розгляду.

2. Необхідно також зазначити, що у пояснювальній записці до законопроекту (без аналізу законодавства європейських держав) зазначається, що положеннями законопроекту пропонується запровадити в Україні міжнародну практику забезпечення прозорості діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою. При цьому жодних результатів аналізу такої практики у пояснювальній записці до законопроекту не наведено.

Більше того, з позиції Національного агентства, пропонований підхід не лише не узгоджується, а й суперечить міжнародним стандартам у цій сфері.

Так, згідно з Фундаментальними принципами щодо статусу неурядових організацій в Європі² (далі – Фундаментальні принципи), одним з основних

¹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)006-e)
https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/Venice-Commission_e-declaration.pdf

² https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209#Text

принципів у сфері створення та функціонування неурядових організацій є те, що неурядові організації з правосуб'єктністю повинні мати ті ж самі можливості, які загалом мають й інші юридичні особи. Мета цього принципу згідно з пунктом 23 Пояснювального меморандуму до Фундаментальних принципів³ полягає в тому, що неурядові організації повинні підлягати звичайному національному праву, а не спеціальним правилам, хоча окреме законодавство може надавати їм додаткові права і засоби, які можуть бути вжиті для заохочення їхньої діяльності, а не навпаки покласти додаткові обов'язки.

Варто також нагадати, що Спеціальний доповідач ООН з питань свободи мирних зібрань та об'єднань у звіті за 2015 рік⁴ наголосив, що «в міжнародному праві з питань прав людини не існує жодних підстав для запровадження більш обтяжливих вимог до звітування для неурядових організацій, ніж для компаній», і що «обґрунтування, таке як захист державного суверенітету, не є законною підставою відповідно до Міжнародного пакту про громадські і політичні права».

У зв'язку з цим звертаємо увагу, що положення пунктів 60–65 Фундаментальних принципів передбачають звітування неурядових організацій перед своїми членами чи директорами, а у разі надання податкових привілеїв чи іншої суспільної підтримки – наглядовому органу, а також донорам, якщо вони цього вимагають. При цьому усе звітування й інспектування повинні підлягати обов'язку поважати передбачену законом таємність донорів, осіб, що отримують допомогу, і персоналу, так само як право на захист легітимної ділової конфіденційності.

3. Також звертаємо увагу, що на сьогодні в Україні реалізується Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016⁵, у якій констатовано недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства.

Таким чином, положення законопроекту не лише не кореспондуються з Фундаментальними принципами, а й суперечать стратегічним напрямкам сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, зокрема щодо створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства, забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України.

4. Варто підкреслити, що положення ч. 1 ст. 13 Конвенції ООН проти корупції зобов'язують держави вживати належних заходів для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують

³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209#Text

⁴ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/242/66/PDF/N1524266.pdf?OpenElement>

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>

на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею.

При цьому зазначені положення знайшли своє закріплення у ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якої громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право, серед іншого, брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції, вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції, проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції, проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції, здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству.

На думку Національного агентства, встановлення додаткових вимог щодо звітності окремих громадських організацій та обмежень для їх керівництва, враховуючи брак державних коштів для підтримки громадянського суспільства, у тому числі у сфері запобігання корупції, може призвести до зниження активності громадських організацій, які здійснюють діяльність у сфері запобігання корупції, або взагалі до припинення такої діяльності, що нівелюватиме наведені вимоги Конвенції та Закону.

Узагальнюючі висновки:

- 1) зміст законопроекту суперечить правам та основним свободам людини;
- 2) положення законопроекту не відповідають міжнародним засадам щодо створення та функціонування громадських організацій;
- 3) законопроект не узгоджується зі стратегічними напрямками сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні;
- 4) положення законопроекту створюють ризики для зниження активності громадських організацій та припинення їх діяльності.

**Керівник Департаменту
антикорупційної політики**



Дмитро КАЛМИКОВ