



Страсбург / Варшава, 16 березня 2018 року

**CDL(2018)001\***  
Лише англійська

**Висновок Венеціанської комісії № 912 /  
2018**

**Висновок ОБСЄ/БДІПЛ № NGO-  
UKR/321/2018**

**ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**  
**(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)**

**БЮРО З ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ І ПРАВ ЛЮДИНИ ОБСЄ**  
**(ОБСЄ/БДІПЛ)**

**УКРАЇНА**

**СПІЛЬНИЙ ВИСНОВОК**

**ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ № 6674  
ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ ЩОДО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА ІНФОРМАЦІЇ ПРО  
ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ТА  
ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ**

**ТА ПРОЕКТУ ЗАКОНУ № 6675  
ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ЩОДО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА ІНФОРМАЦІЇ ПРО  
ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ТА  
ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ**

**Ухвалено Венеціанською комісією  
на 114-й пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня 2018 року)  
на основі коментарів**

**п. Ричарда КЛЕЙТОНА (член Комісії, Великобританія)  
п. Йоргена СОРЕНСЕНА (член Комісії, Данія)  
п. Вардана ПОГОСЯНА (заступник члена Комісії, Вірменія)  
п. Девіда ГОЛДБЕРГЕРА, п. Катеріни ХАДЖІ-МІЦЕВОЇ ЕВАНС та  
п. Муатар ХАЙДАРОВОЇ (члени Групи експертів з питань свободи зібрань та  
об'єднання ОБСЄ/БДІПЛ)  
п. Еліс ТОМАС (експертка ОБСЄ/БДІПЛ)**

**Зміст**

<b>I. Вступ .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Обсяг аналізу в Спільному висновку .....</b>	<b>3</b>
<b>III. Резюме та висновки .....</b>	<b>4</b>
<b>IV. Аналіз і рекомендації .....</b>	<b>6</b>
<b><i>A. Міжнародні стандарти .....</i></b>	<b>6</b>
<b><i>B. Національна нормативно-правова база та нещодавні реформи .....</i></b>	<b>7</b>
<b><i>C. Аналіз основних положень проектів законів № 6674 та № 6675 .....</i></b>	<b>11</b>
1. Огляд законопроектів .....	11
2. Вимоги щодо подання й оприлюднення звітності .....	12
3. Санкції у разі невиконання зобов'язань .....	19
4. Скасування вимоги про електронне декларування для антикорупційних активістів .....	21

## I. Вступ

1. У своєму листі від 14 грудня 2017 року Голова Моніторингового комітету Парламентської асамблеї Ради Європи звернувся до Венеціанської комісії з проханням надати правовий висновок щодо відповідності стандартам Ради Європи проекту закону 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” (проект закону № 6674) та проекту закону “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об’єднань та використання міжнародної технічної допомоги” (проект закону № 6675) ([CDL-REF\(2018\)005](#) та [CDL-REF\(2018\)004](#), відповідно). Згідно з чинною практикою, було ухвалено рішення, що Венеціанська комісія підготує Висновок спільно з Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ).

2. Доповідачами щодо цього Спільного висновку виступили пан Ричард Клейтон, пан Йорген Стін Соренсен та пан Вардан Погосян. Експертами з юридичних питань з боку ОБСЄ/БДІПЛ було призначено пана Девіда Голдбергера, пані Катеріну Хаджі-Міцеву Еванс, пані Муатар Хайдарову та пані Еліс Томас.

3. 30-31 січня 2018 року в Києві перебувала делегація у складі представників Венеціанської комісії пана Ричарда Клейтона та пана Вардана Погосяна, у супроводі працівника Секретаріату пана Міхаеля Янссена, а також пана Марчіна Валецькі, Голови Департаменту демократизації ОБСЄ/БДІПЛ. Вони зустрілись з представниками багатьох дотичних державних органів, організацій громадянського суспільства, міжнародних організацій та іноземних донорів. У цьому Спільному висновку враховано інформацію, отриману в ході зазначеного візиту.

4. Цей Спільний висновок обговорено на засіданні Підкомісії з основоположних прав (Венеція, 15 березня 2018 року) та згодом ухвалено Венеціанською комісією на 114-й пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня 2018 року).

5. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ готові надати відповідним державним органам України будь-яку подальшу допомогу, яка може їм знадобитись.

## II. Обсяг аналізу в Спільному висновку

6. Підготовлений Спільний висновок стосується виключно проектів законів, наданих для аналізу, та законодавчих актів, зміни до яких вони вносять. Відтак, маючи обмежений об’єкт аналізу, Спільний висновок не є повним і всебічним оглядом усієї законодавчої та інституційної системи, що регламентує право на свободу об’єднання в Україні.

7. У Спільному висновку піднято ключові проблемні питання та виявлено положення проектів законів №6674 та 6675, що викликають занепокоєння. Надані рекомендації ґрунтуються на стандартах Ради Європи та інших міжнародних стандартах і зобов’язаннях у галузі прав людини, на відповідних зобов’язаннях країн-учасниць ОБСЄ, а також на прикладах кращого досвіду та належної практики інших держав і на попередніх рекомендаціях, де це доречно.

8. Спільний висновок підготовлено на основі неофіційного перекладу проектів законів № 6674 та № 6675 на англійську мову. Відтак, у ньому можливі неточності, пов’язані з перекладом.

9. З огляду на вищевикладене, Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ воліють зазначити, що цей Спільний висновок жодним чином не перешкоджає їм надавати у майбутньому будь-які додаткові письмові або усні рекомендації чи коментарі стосовно відповідних нормативно-правових актів або спорідненого законодавства України.

### III. Резюме та висновки

10. Проекти законів № 6674 та № 6675 мають на меті замінити попередньо запроваджені й піддані критиці вимоги щодо електронного декларування для антикорупційних активістів<sup>1</sup> на режим обтяжливої податкової звітності та розширеного оприлюднення детальної фінансової інформації, яку мають подавати організації громадянського суспільства (громадські об'єднання), загальний річний дохід яких перевищує 300 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (наразі приблизно 14350 євро), та особи, які отримали дохід від донорів міжнародної технічної допомоги. Новий режим розкриття фінансової інформації створюватиме перешкоди для реалізації прав людини та основоположних свобод, зокрема свободи об'єднання, права на повагу до приватного життя та заборони дискримінації. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ не вбачають потреби у таких змінах і рекомендують повністю їх переглянути. Якщо, незважаючи на це, відповідальні органи не відмовляться від планів запровадити нові зобов'язання з подання й оприлюднення фінансової звітності, необхідно буде чітко обґрунтувати потребу в таких змінах і суттєво удосконалити нинішні положення законопроектів з тим, аби забезпечити їх правомірність і пропорційність. У своїй нинішній формі суворі вимоги щодо звітності, у поєднанні з жорсткими санкціями у разі їх невиконання, ймовірно, матимуть демотивуючий вплив на громадянське суспільство та можуть навіть поставити під загрозу саме існування низки організацій громадянського суспільства, які через санкції можуть втратити статус неприбуткових. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ вітають той факт, що під час зустрічей у Києві автори законопроектів виявили готовність удосконалити їх у декількох аспектах.

11. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ також вітають плани України скасувати вимоги щодо електронного декларування для антикорупційних активістів, запроваджені Законом № 1975-VIII від 23 березня 2017 року, що вносив зміни до Закону України "Про запобігання корупції" і – як визнали представники різних державних органів, з котрими зустрічалась делегація, – так само викликав низку серйозних запитань стосовно дотримання прав людини. Вкрай важливо, щоб заплановане скасування відбулося невідкладно, до 1 квітня 2018 року, що є кінцевим терміном подання антикорупційними активістами перших електронних декларацій.

---

<sup>1</sup> Для цілей цього Спільного висновку, термін "антикорупційний активіст" відповідає визначенню, наданому в п.5 частини першої Статті 3 Закону України "Про запобігання корупції" (зі змінами, внесеними у березні 2017 року), а саме "фізичні особи, які:

- отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;

- систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, - якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;
- є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших невідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції.

12. Крім того, зважаючи на потенційний вплив аналізованих проектів законів на діяльність організацій громадянського суспільства, всі зацікавлені сторони мають забезпечити ефективні консультації та обговорення проектів законів на всіх етапах їх перегляду й ухвалення, забезпечити відкритий і прозорий процес і, таким чином, сприяти збільшенню довіри до ухваленого законодавства та відповідних державних інститутів у цілому.

13. Насамкінець, з метою забезпечити відповідність аналізованих проектів законів стандартам Ради Європи й іншим міжнародним стандартам у галузі прав людини, а також зобов'язанням у рамках ОБСЄ, Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ надають такі рекомендації:

- A. Скасувати вимоги щодо електронного декларування для антикорупційних активістів, запроваджені Законом № 1975-VIII від 23 березня 2017 року, як передбачено проектом закону № 6674, та забезпечити набуття чинності положенням про таке скасування до 1 квітня 2018 року, що є кінцевим терміном подання перших електронних декларацій антикорупційними активістами [параграф 64];
- B. Повністю виключити з проектів законів № 6674 та № 6675 нові вимоги щодо подання й оприлюднення фінансової звітності або, як мінімум, суттєво їх звужити для приведення їх у повну відповідність до міжнародних стандартів у галузі свободи об'єднання, права на повагу до приватного життя та заборону дискримінації. Необхідно також забезпечити, щоб вони спирались на переконливі докази того, що такі вимоги є необхідними у демократичному суспільстві та пропорційними переслідуваній законній меті. Зокрема,
- вимоги щодо подання й оприлюднення фінансової звітності для громадських об'єднань не повинні бути суворішими, ніж для інших неприбуткових організацій, комерційних компаній або інших юридичних осіб, і їм має бути гарантовано такі ж права, що й іншим юридичним особам;
  - пороговий розмір доходу для визначення організацій, на які поширюються нові вимоги, необхідно суттєво збільшити, а до організацій, що не отримували жодної державної підтримки, необхідно застосовувати менш жорсткі вимоги;
  - вимогу про звітування й оприлюднення переліку десяти працівників громадських об'єднань, яким у звітному році виплачено найбільші суми заробітної плати, а також деяких донорів і підрядників таких об'єднань має бути виключено;
  - вимогу про подання й оприлюднення звітів для фізичних осіб-підприємців, які отримали дохід від донорів міжнародної технічної допомоги, має бути виключено [параграфи 48 та 49];
- C. Якщо нові зобов'язання з подання й оприлюднення фінансової звітності все ж таки буде запроваджено, внести серйозні зміни до положень проекту закону № 6675 щодо санкцій з метою забезпечити більшу чіткість і пропорційність, у тому числі шляхом
- передбачення можливості виправити потенційні помилки;
  - розширення переліку санкцій, які мають бути пропорційними з урахуванням різних видів і ступенів порушення правил;
  - виключення з переліку санкцій такої санкції, як позбавлення організації статусу неприбуткової, або, як мінімум, чітке зазначення, що таку санкцію може бути застосовано – бажано, в судовому порядку – лише у крайньому випадку [параграф 52]; та

- D. Провести ефективні й інклюзивні консультації стосовно проектів законів № 6674 та № 6675 на всіх етапах законотворчого процесу, в тому числі під час обговорення в Парламенті аж до (та в будь-якому разі попередньо до) самого їх ухвалення. Необхідно забезпечити всеосяжне інформування широкої громадськості й організацій громадянського суспільства, на які поширюватиметься дія відповідних законів у разі набуття ними чинності, а також надання їм реальної можливості подати свої пропозиції у належний строк, до ухвалення законів [параграф 30].

#### IV. Аналіз і рекомендації

##### A. Міжнародні стандарти

14. Організації громадянського суспільства (далі – ОГС) відіграють важливу роль у сучасних демократичних суспільствах. Вони дозволяють людям об'єднуватись заради досягнення певних цілей та/чи відстоювання певних ідей. У випадках суспільної взаємодії, аналогічної участі у формальному політичному процесі, ОГС мають співпрацювати з органами державної влади з одночасним збереженням своєї незалежності. Члени ОГС, як і самі ОГС, користуються основними правами людини, включаючи права на свободу об'єднання, свободу вираження поглядів і повагу до приватного життя.

15. Ці права закріплено в численних міжнародно-правових документах, як от Загальна декларація прав людини 1948 року ([Universal Declaration of Human Rights](#), далі – Загальна декларація, Статті 19 та 20), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року ([International Covenant on Civil and Political Rights](#), далі – Міжнародний пакт, Статті 19 та 21) та Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року ([European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms](#), далі – Європейська конвенція, Статті 10 та 11). Хоча свобода об'єднання та свобода вираження поглядів не є абсолютними правами, їх обмеження чи відступлення від них дозволяється лише за обставин, передбачених у договорах з прав людини.<sup>2</sup>

16. Відповідні міжнародно-правові документи включають також Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи про правовий статус неурядових організацій в Європі ([Rec\(2007\)14 on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe](#), далі – *Рекомендація Rec(2007)14*); Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі, схвалені Радою Європи у 2002 році ([Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe](#), далі – *Фундаментальні принципи*); видані у 2014 році ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанською комісією спільні Керівні принципи щодо свободи об'єднань ([Joint Guidelines on Freedom of Association](#), далі – *Керівні принципи щодо свободи об'єднань*);<sup>3</sup> а також дотичні зобов'язання держав-учасниць ОБСЄ відповідно до положень Копенгагенського документу 1990 року ([Copenhagen Document](#)) та Стамбульського документу 1999 року ([Istanbul Document](#)), які підкреслюють право особи на свободу об'єднання, у тому числі шляхом створення неурядових організацій.

<sup>2</sup> Див. Статті 19(3) та 22(2) Міжнародного пакту, Статті 10(2) та 11(2) Європейської конвенції.

<sup>3</sup> CDL-AD(2014)046.

17. Крім того, Декларація ООН про правозахисників 1998 року ([UN Declaration on Human Rights Defenders](#)<sup>4</sup>) підкреслює, що "кожен має право, індивідуально і спільно з іншими, просувати права людини й основоположні свободи та прагнути їх захисту і здійснення на національному та міжнародному рівнях" (Стаття 1), та зобов'язує держави вжити заходів для забезпечення реалізації цього права. У Декларації також чітко зазначено (Стаття 13), що "кожен має право, індивідуально і спільно з іншими, запитувати, отримувати та використовувати ресурси спеціально для цілей заохочення та захисту прав людини й основних свобод мирними засобами у відповідності до Статті 3 цієї Декларації". Право на доступ до фінансування має бути реалізовано в юридичних рамках національного законодавства – за умови, що таке законодавство відповідає міжнародним стандартам у галузі прав людини (Стаття 3).

18. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ у низці правових висновків розглядали та коментували питання свободи об'єднання в широкому сенсі та в контексті правового статусу ОГС; вони неодноразово та послідовно підкреслювали важливість свободи об'єднання, вираження поглядів і зібрань, а також заборони дискримінації.<sup>5</sup>

19. У цьому Спільному висновку також містяться посилання на відповідні міжнародні стандарти щодо заборони дискримінації<sup>6</sup> та права на повагу до приватного життя<sup>7</sup>.

## **В. Національна нормативно-правова база та нещодавні реформи**

20. Проекти законів № 6674 та № 6675 передбачають нові вимоги щодо прозорості для певних ОГС, а саме для громадських об'єднань, загальний річний дохід яких перевищує 300 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (наразі приблизно 14350 євро).<sup>8</sup> Делегацію Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ було поінформовано, що сьогодні в Україні діє понад 77 тисяч громадських об'єднань,<sup>9</sup> багато з яких<sup>10</sup> отримують

<sup>4</sup> Декларація ООН про право і обов'язок окремих осіб, груп та органів суспільства просувати і захищати загально визнані права людини та основоположні свободи (захисників прав людини) від 9 грудня 1998 року.

<sup>5</sup> Див, наприклад, такі Висновки Венеціанської комісії: [CDL-AD\(2017\)015](#), Висновок щодо проекту закону Угорщини "Про прозорість організацій, що одержують підтримку з-за кордону"; [CDL-AD\(2016\)020](#), Висновок щодо Федерального закону № 129-fz "Про внесення змін до деяких законодавчих актів Російської Федерації (Федерального закону про небажану діяльність іноземних і міжнародних неурядових організацій)"; [CDL-AD\(2014\)043](#), Висновок щодо Закону Республіки Азербайджан "Про неурядові організації" зі змінами від 15 грудні 2014 року; [CDL-AD\(2014\)025](#), Висновок щодо Федерального закону № 121-FZ "Про некомерційні організації" ("закону про іноземних агентів"), щодо Федеральних законів № 18-FZ та № 147-FZ та Федерального закону № 190-FZ "Про внесення змін до Кримінального кодексу Російської Федерації" ("закону про державну зраду"). Див. також, наприклад, [CDL-AD\(2013\)030](#), Спільний проміжний висновок ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії щодо проекту закону "Про внесення змін до Закону "Про некомерційні організації" та інші законодавчі акти Киргизької Республіки"; та Висновок ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту закону "Про Інститут національної свободи - Центр розвитку громадянського суспільства Польщі" ([Opinion on the Draft Act on the National Freedom Institute - Centre for the Development of Civil Society of Poland](#) від 22 серпня 2017 року).

<sup>6</sup> Пор. Статтю 7 Загальної декларації; Статтю 26 Міжнародного пакту; Статтю 14 Європейської конвенції.

<sup>7</sup> Пор. Статтю 12 Загальної декларації; Статтю 17 Міжнародного пакту; Статтю 8 Європейської конвенції.

<sup>8</sup> Станом на 1 січня 2018 року, прожитковий мінімум в Україні становив 1700 гривень (приблизно 47,8 євро).

<sup>9</sup> [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU\\_2017/ks\\_opfg/ks\\_opfg\\_0717.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU_2017/ks_opfg/ks_opfg_0717.htm).

<sup>10</sup> Згідно з даними аналізу, здійсненого Українським центром незалежних політичних досліджень ([analysis of the Ukrainian Center of Independent Political Research](#)) 13 липня 2017 року (в межах



річний дохід понад 14350 євро і, відтак, будуть зобов'язані виконувати вимоги щодо подання й оприлюднення звітів, передбачені аналізованими законопроектами.

21. Термін "громадське об'єднання" визначено у Статті 1 Закону України "Про громадські об'єднання" як "добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів". За організаційно-правовою формою це може бути громадська організація<sup>11</sup> або громадська спілка,<sup>12</sup> що може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку (частина п'ята Статті 1 Закону України "Про громадські об'єднання").

22. Відповідно до Статті 23 Закону України "Про громадські об'єднання" в чинній редакції, громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону. Громадські об'єднання, які отримують таку фінансову підтримку, зобов'язані подавати та оприлюднювати звіти про цільове використання цих коштів відповідно до закону. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, створені ним юридичні особи (товариства, підприємства) зобов'язані вести бухгалтерський облік, фінансову та статистичну звітність, бути зареєстрованими в органах державної податкової служби та сплачувати до бюджету обов'язкові платежі відповідно до закону. Надання громадським об'єднанням, створеним ними юридичним особам (товариствам, підприємствам) пільг, у тому числі з оподаткування, здійснюється на підставах та в порядку, визначених законом. Як передбачено в частині сьомій Статті 23 зі змінами, внесеними у 2014 та 2015 роках, громадські об'єднання, на додачу до ведення обліку, також зобов'язані готувати річні фінансові звіти із зазначенням детального аналізу доходів і витрат, забезпечувати заходи внутрішнього фінансового контролю, зберігання облікових документів та їх надання компетентним державним органам.

23. До того ж, громадські об'єднання мають подавати звітність за чинним податковим законодавством. Так, згідно з положеннями Статті 133.4.7 Податкового кодексу України, неприбуткові організації зобов'язані подавати до податкових органів звіти про використання доходів (прибутків) у межах щорічної податкової декларації відповідно до вимог, встановлених Наказом Міністерства фінансів України.<sup>13</sup>

24. Аналізовані законопроекти слід розглядати у контексті Закону України № 1975-VIII "Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб", ухваленого Верховною Радою 23 березня 2017 року. Закон було ініційовано Президентом України для звільнення військовослужбовців військової служби за контрактом та за призовом під час мобілізації від зобов'язання подавати декларації (переважно, через технічні складнощі); однак під час обговорення в Парламенті до запропонованого проекту закону було внесено низку змін і поправок, у тому числі вимогу до антикорупційних активістів подавати електронні декларації про

---

проекту USAID "Громадяни в дії"), це позначиться на понад 80% громадських об'єднань, проте відповідної офіційної статистики не існує.

<sup>11</sup> Тобто громадські об'єднання, засновниками та членами (учасниками) яких є фізичні особи.

<sup>12</sup> Тобто громадські об'єднання, засновниками яких є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та/чи фізичні особи.

<sup>13</sup> Наказ № 469 Міністерства фінансів ([Order No. 469 of the Ministry of Finance](#)) від 28 квітня 2017 року.



доходи у тому ж порядку, що передбачений для державних посадовців.<sup>14</sup> Декілька різних співрозмовників делегації Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ зазначили, що вважають цей крок відплатою тим, хто боровся за запровадження жорсткого режиму електронного декларування для посадових осіб (у тому числі народних депутатів),<sup>15</sup> яке "від самого початку супроводжували перепони та ворожість" і яке "згодом призупинилось".<sup>16</sup>

25. Застосування вимог про електронне декларування до антикорупційних активістів викликало серйозну критику з боку українських<sup>17</sup> та міжнародних<sup>18</sup> ОГС, а також різних міжнародних інстанцій, зокрема у травні 2017 року – з боку Комісара з прав людини Ради Європи<sup>19</sup> та в червні – з боку Групи держав проти корупції (GRECO).<sup>20</sup> На цьому тлі у вересні 2017 року до Венеціанської комісії звернувся Моніторинговий комітет Ради Європи, спочатку з проханням надати правовий висновок щодо Закону № 1975-VIII.<sup>21</sup>

26. Тим часом, Адміністрація Президента України надіслала відповідь Комісару з прав людини Ради Європи, запевнивши, що готуються подальші реформи у цій галузі, а 10 липня 2017 року на вебсайті Верховної Ради було розміщено два проекти законів № 6674 та № 6675, ініційовані Президентом України. Вони мають на меті скасувати нові вимоги про електронне декларування для антикорупційних активістів та замінити їх іншими вимогами щодо подання звітності, застосовуваними до ширшого кола ОГС (громадських об'єднань) та осіб, що отримують дохід від донорів міжнародної технічної допомоги. У світлі цих подій Моніторинговий комітет Ради Європи вирішив просити Венеціанську комісію надати правовий висновок щодо нових законопроектів, радше ніж щодо Закону № 1975-VIII від 23 березня 2017 року. При цьому слід мати на увазі, що зазначені документи тісно пов'язані між собою. Якщо відповідні положення Закону від 23 березня 2017 року не буде скасовано, антикорупційним активістам доведеться подавати електронні декларації – вперше до 1 квітня 2018 року. Відтак, видається критично важливим, аби вимоги про електронне декларування було скасовано до настання цього кінцевого терміну.

27. Представники Адміністрації Президента зауважили у розмові з делегацією, що проекти законів № 6674 та № 6675 слід розглядати як намагання досягти політичного компромісу. Не бачачи реалістичних перспектив ухвалення альтернативного законопроекту № 6271, що також знаходиться на розгляді Парламенту і пропонує просто скасувати вимоги про електронне декларування для антикорупційних активістів,

---

<sup>14</sup> Відповідно до Закону України "Про запобігання корупції". Зокрема, було розширено перелік суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, див. п. 5 частини першої Статті 3 зі змінами.

<sup>15</sup> Див. Статтю 45 та наступні статті Закону України "Про запобігання корупції". Сертифікований електронний реєстр почав діяти у вересні 2016 року.

<sup>16</sup> Див. останній звіт GRECO за результатами оцінки України, оприлюднений у серпні 2017 року ([GrecoEval4Rep\(2016\)9](#)), параграф 33, який містить детальнішу інформацію.

Зараз на розгляді Конституційного суду знаходиться подання від 48 народних депутатів щодо законності системи електронного декларування. Народні депутати оспороюють низку ключових аспектів цієї системи, зокрема щодо поводження з персональними даними (наприклад, обов'язок декларувати майновий стан членів родини, коштовне рухоме майно, готівку, фінансові зобов'язання, значні зміни у майновому стані, активи, що належать третім сторонам), а також деякі інституційні питання (доступ НАЗК до реєстрів інших органів, повноваження НАЗК перевіряти правильність заповнення форм і вести моніторинг способу життя декларантів).

<sup>17</sup> Див., наприклад, меморандум Центру протидії корупції ([AntAC Memorandum](#)) та аналіз ([Analysis](#)) і заяву Реанімаційного пакету реформ ([Reanimation Package of Reforms](#)).

<sup>18</sup> Див., наприклад, заяви [Freedom House](#) та [Transparency International](#).

<sup>19</sup> Див. лист Комісара від 2 травня 2017 року ([Letter of 2 May 2017](#)).

<sup>20</sup> Див. [GrecoEval4Rep\(2016\)9](#), параграф 34.

<sup>21</sup> Прохання містилось у листі Голови Моніторингового комітету від 11 вересня 2017 року.

вони заявили про готовність внести суттєві зміни до проектів законів № 6674 та № 6675, з урахуванням рекомендацій цього Спільного висновку. Зрозуміло, що таке конструктивне зобов'язання варто вітати.

28. У Пояснювальних записках до проектів законів № 6674 та № 6675 зазначено, що обидва законопроекти спрямовані на подальшу гармонізацію чинного законодавства з міжнародними стандартами та що вони є взаємопов'язаними: проект закону № 6674 має на меті запровадити прозору систему звітності про доходи та витрати громадських об'єднань, збільшити прозорість їх діяльності та усунути низку недоліків у положеннях Закону "Про запобігання корупції"; проект закону № 6675 призначений забезпечити належну імплементацію положень законопроекту № 6674. Отож у цьому Спільному висновку обидва проекти законів розглядаються разом.

29. Як і Закон № 1975-VIII від 23 березня 2017 року, проекти законів № 6674 та № 6675 зазнали серйозної критики з боку низки діячів, у тому числі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини,<sup>22</sup> різних ОГС<sup>23</sup> і представників міжнародної спільноти, зокрема експертів Ради Європи.<sup>24</sup> Вони висловили побоювання, що законопроекти можуть порушувати дотичні стандарти щодо свободи об'єднання та захисту даних і створити серйозні практичні проблеми як для суб'єктів звітних зобов'язань, так і для податкових органів. Такі побоювання підтвердили численні співрозмовники делегації у ході візиту, включаючи представників Державної фіскальної служби та інших державних органів. Більше того, представники українських ОГС скаржились на відсутність предметних публічних консультацій щодо законопроектів попередньо до їх подання до Парламенту. Делегації Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ повідомили з цього приводу, що представників ОГС було лише поінформовано про запропоновані законопроекти під час спеціальної наради, організованої Адміністрацією Президента за кілька днів до їх подання до Парламенту. Хоча після ухвалення Закону від 23 березня 2017 року передбачалось утворити робочу групу за участю громадянського суспільства, її так і не було сформовано для підготовки законопроектів № 6674 та № 6675.

30. У цьому зв'язку варто звернути увагу на *Рекомендацію Rec(2007)14* Ради Європи, відповідно до якої "НУО слід залучати для консультацій під час роботи над первинним і вторинним законодавством, що зачіпає їх статус, фінансування чи сфери діяльності".<sup>25</sup> Ця ж ідея розвинена у *Керівних принципах щодо свободи об'єднань*, що наголошують на

<sup>22</sup> Див. Спільну заяву Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших ([Joint Statement of the Commissioner for Human Rights](#)).

<sup>23</sup> Див., наприклад, Заяву коаліції "Правозахисний порядок денний" ([Statement by the Human Rights Agenda](#)) та Звернення Форуму громадських об'єднань України ([Call by the NGO Forum Ukraine](#)).

<sup>24</sup> Експертний аналіз було підготовлено у вересні 2017 року в межах проекту ЄС та Ради Європи "Партнерство заради належного врядування: Боротьба з корупцією", на запит Голови Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. Див. також, наприклад, аналіз, опублікований Українським центром незалежних політичних досліджень ([analysis of the Ukrainian Center of Independent Political Research](#)) 13 липня 2017 року (в межах of the USAID проекту USAID "Громадяни в дії"); аналіз, опублікований Міжнародним центром некомерційного права ([analysis of the International Center for Not-for-Profit Law](#)) 17 липня 2017 року, та численні публічні заяви українських і міжнародних ОГС.

<sup>25</sup> Параграф 77. У Пояснювальному меморандумі до Рекомендації Rec(2007)14 підкреслено таке: "важливо, щоб до НУО звертались по консультації не лише у зв'язку з цілями організацій, а й у зв'язку із запропонованими змінами законодавства, які можуть впливати на їх здатність досягати своїх цілей. Такого роду консультації необхідні не лише тому, що подібні зміни можуть напряму зачіпати їх інтереси та впливати на важливий внесок, котрий вони здатні робити в демократичні суспільства, а також тому, що досвід їх діяльності дозволить з іншої точки зору оцінити здійсненність запропонованих змін" (параграф 139).

необхідності ухвалення норм законодавства, які стосуються об'єднань, у ході процесу, що є "відкритим, доступним для всіх і заснованим на участі всіх сторін для забезпечення готовності всіх зацікавлених сторін дотримуватися таких норм."<sup>26</sup> Відтак, проведення публічних консультацій з ОГС попередньо до ухвалення законодавства, яке напряду стосується таких організацій, є невід'ємною складовою належної практики, до дотримання якої мають прагнути європейські країни у власному законотворчому процесі. Для того, щоб гарантувати ефективну участь зацікавлених сторін, механізми консультацій повинні передбачати реалістичні строки їх проведення<sup>27</sup> та можливість подавати зауваження та пропозиції від самого початку і впродовж усього процесу, тобто як у ході підготовки проектів законів урядом, так і під час їх обговорення в Парламенті (наприклад, через організацію громадських слухань).<sup>28</sup> **Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ рекомендують провести ефективні й інклюзивні консультації стосовно проектів законів № 6674 та № 6675 на всіх етапах законотворчого процесу, в тому числі під час обговорення в Парламенті аж до (та в будь-якому разі попередньо до) самого їх ухвалення. Необхідно забезпечити всеосяжне інформування широкої громадськості й організацій громадянського суспільства, на які поширюватиметься дія відповідних законів у разі набуття ними чинності, а також надання їм реальної можливості подати свої пропозиції у належний строк, до ухвалення цих законів.**

## **С. Аналіз ключових положень проектів законів № 6674 та № 6675**

### **1. Огляд законопроектів**

31. Стаття 1.2 проекту закону № 6674 запроваджує нові вимоги щодо подання й оприлюднення звітності шляхом внесення відповідних змін до Закону України "Про громадські об'єднання". Так, громадські об'єднання, загальний річний дохід яких перевищує 300 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (наразі приблизно 14350 євро), зобов'язані оприлюднити на власному веб-сайті (за наявності) та подати для оприлюднення на офіційному веб-порталі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику, річний фінансовий звіт про діяльність, який містить детально визначену інформацію.<sup>29</sup> Стаття 1.3 з цього законопроекту вносить зміни до Закону України "Про громадські об'єднання" з метою скасувати вимоги про електронне декларування для антикорупційних активістів. Подальші зміни до цього закону<sup>30</sup> та до Кримінального кодексу України (запропоновані у Статті 1.1 законопроекту) безпосередньо не пов'язані з предметом даного аналізу та не розглядаються у цьому Спільному висновку. Таким чином, Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ не займатимуть

<sup>26</sup> Див. параграфи 22 та 186. У цьому контексті варто також нагадати, що відповідно до зобов'язань у рамках ОБСЄ, законодавство має ухвалюватись "у результаті відкритого процесу, що відображає волю народу або безпосередньо, або через обраних ним представників" (Документ Московської наради Конференції з людського виміру НБСЄ 1991 року ([Moscow Document](#)), параграф 18.1).

<sup>27</sup> Див, наприклад, рекомендації GRECO ([GrecoEval4Rep\(2016\)9](#)), параграф 64.

<sup>28</sup> Див, наприклад, Керівні принципи щодо захисту правозахисників ОБСЄ/БДІПЛ 2014 року ([OSCE/ODIHR Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders \(2014\)](#)), Розділ III, Підрозділ E "Право брати участь у державних справах".

<sup>29</sup> Стаття 23(8) Закону України "Про громадські об'єднання" зі змінами.

<sup>30</sup> Наприклад, про непоширення обмежень щодо вартості подарунків (встановлених Статтею 23 Закону України "Про запобігання корупції") на подарунки, одержані за межами України особами, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного, комунального унітарного підприємства тощо, та про непоширення на підприємства і корпоративні права, які знаходяться за межами України та якими володіють зазначені особи, вимог (встановлених Статтею 36 Закону України "про запобігання корупції"), спрямованих на запобігання конфлікту інтересів.

жодної позиції щодо проблемних питань, які піднімали з цього приводу окремі співрозмовники делегації у Києві.

32. Проект закону № 6675 передбачає внесення низки змін до Податкового кодексу України. Зокрема, вищезазначене зобов'язання громадських об'єднань оприлюднювати щорічні фінансові звіти також закріплюється у Статті 133 Податкового кодексу.<sup>31</sup> Відповідне положення встановлює, що у разі невиконання цих вимог громадське об'єднання виключається контролюючим органом з Реєстру неприбуткових установ та організацій і вважається платником податку на прибуток, а також що невиконання цих вимог є підставою для нарахування штрафних санкцій і пені відповідно до норм Податкового кодексу.<sup>32</sup> Більше того, до Статей 177 та 296 Податкового кодексу вносяться зміни, що зобов'язують приватних підприємців,<sup>33</sup> які отримали дохід від донорів міжнародної технічної допомоги, що надається відповідно до міжнародних договорів України, відображати обсяг такого доходу та суми виплат за рахунок такого доходу третім особам в окремому додатку до податкової декларації, що оприлюднюється на офіційному веб-порталі центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну податкову та митну політику. Зміни, що вносяться до Статей 291 та 298 Податкового кодексу, передбачають податкові санкції,<sup>34</sup> застосовувані до приватних підприємців у разі неподання окремого додатка до податкової декларації.

## 2. Вимоги щодо подання й оприлюднення звітності

33. Проекти законів № 6674 та № 6675 передбачають певне втручання в здійснення організаціями громадянського суспільства права на свободу об'єднання, накладаючи на них нові обтяжливі зобов'язання щодо звітності, зокрема вимагаючи подання ними детальної інформації – в тому числі про кількість членів та встановлену суму внесків; загальну суму отриманих доходів та перелік суб'єктів, від яких за рік отримано доходів на суму понад 50 прожиткових мінімумів (приблизно 2400 євро); перелік десяти працівників, яким у звітному році виплачено найбільші суми заробітної плати; загальну суму видатків, здійснених на користь третіх осіб, а також детальний перелік осіб, річний обсяг видатків на користь яких перевищує 50 прожиткових мінімумів (приблизно 2400 євро); персональний склад керівних органів громадського об'єднання; участь керівників громадського об'єднання у керівних органах інших громадських об'єднань і в інших юридичних особах приватного права, – та запроваджуючи жорсткі санкції у разі невиконання таких зобов'язань. Невеликі ОГС, з нинішньою кількістю працівників, найбільше ризикують виявитися нездатними виконати нові звітні зобов'язання, а отже позбавленими статусу неприбуткових організацій і змушеними сплачувати податок на прибуток – зі зворотною силою, починаючи з моменту порушення вимог.

34. Міжнародні стандарти в галузі прав людини чітко визначають, що обмеження свободи об'єднання обґрунтовані, лише якщо вони є "необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб."<sup>35</sup> Європейський суд з прав людини послідовно підкреслював, що в силу "надзвичайної важливості свободи зібрань і об'єднання та її тісного зв'язку з демократією, мають бути переконливі та незаперечні причини для виправдання будь-

<sup>31</sup> Стаття 133.4.8 Податкового кодексу України зі змінами.

<sup>32</sup> Стаття 133.4.4 Податкового кодексу України за змінами.

<sup>33</sup> Фізичних осіб-підприємців і платників єдиного податку першої-третьої груп.

<sup>34</sup> Так, вони втрачають можливість бути віднесеними до першої-третьої груп платників єдиного податку.

<sup>35</sup> Пор. Статтю 11(2) Європейської конвенції. Див. також Статтю 22(2) Міжнародного пакту.

якого акту втручання держави у здійснення цього права."<sup>36</sup> Будь-які обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі санкції, мають бути встановлені законом, що є доступним, передбачуваним і сформульованим з достатньою точністю; вони мають переслідувати одну чи кілька легітимних цілей; вони мають бути необхідними у демократичному суспільстві, що передбачає наявність "нагальної суспільної потреби", та відповідати принципу пропорційності.<sup>37</sup>

35. Пояснювальні записки до обох проектів законів обґрунтовують потребу в їх ухваленні необхідністю забезпечити відкритість для суспільства інформації про фінансування діяльності громадських об'єднань, зокрема тих, що одержують державну підтримку, в тому числі у вигляді податкових пільг або звільнення від оподаткування, а також фінансові та інші ресурси за рахунок міжнародної технічної допомоги. Така ціль, сама по собі, не розглядається як легітимна мета у зазначених міжнародно-правових документах. У цьому контексті варті уваги *Керівні принципи щодо свободи об'єднань*, де роз'яснено, що "держави не повинні вимагати від об'єднань підзвітності та прозорості, однак повинні заохочувати і стимулювати їх до цього".<sup>38</sup> Колишній Спеціальний доповідач ООН з питання про права на свободу мирних зібрань і об'єднання застерегла від використання аргументу щодо прозорості для обґрунтування "надмірно ретельних перевірок внутрішніх справ об'єднань як способу залякування та утиску".<sup>39</sup>

36. Водночас, публічність і прозорість у питаннях фінансування можуть бути необхідним засобом протидії шахрайству, розтратам, корупції, відмиванню коштів і фінансуванню тероризму. Такі засоби можуть кваліфікуватися як діяльність в інтересах національної та громадської безпеки чи громадського порядку.<sup>40</sup> Разом із тим, обмеження свободи об'єднання можуть бути виправдані лише тоді, коли вони необхідні для відвертання дійсної, а не лише гіпотетичної небезпеки.<sup>41</sup> На думку Європейського суду з прав людини, "нагальна суспільна потреба" в застосуванні таких обмежень передбачає наявність "правдоподібних доказів" існування безпосередньої загрози

---

<sup>36</sup> Європейський суд з прав людини, справа *Barankevich v. Russia*, скарга № 10519/03, рішення від 26 липня 2007 року, п. 25; справа *Ouranio Toxo v. Greece*, скарга № 74989/01, рішення від 20 жовтня 2005 року, п. 36; справа *Makhmudov v. Russia*, Скарга № 35082/04, рішення від 26 липня 2007 року, п. 64; справа *Adali v. Turkey*, скарга № 38187/97, рішення від 31 березня 2005 року, п. 267.

<sup>37</sup> Див., наприклад, Європейський суд з прав людини, справа *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania*, скарга № 2330/09, рішення від 31 січня 2012 року, п. 66 і наступні, та рішення від 9 липня 2013 року [ВП], п. 150 і наступні; справа *Koretsky and Others v. Ukraine*, скарга № 40269/02, рішення від 3 квітня 2008 року, п. 43 і наступні; справа *Chassagnou and Others v. France* [ВП], скарги №№ 25088/94, 28331/95 та 28443/95, рішення від 29 квітня 1999 року, п. 104 і наступні. Див. також Принципи 9 та 10 *Керівних принципів щодо свободи об'єднань*, що містять додаткові посилання на практику ЄСПЛ.

<sup>38</sup> *Керівні принципи щодо свободи об'єднань*, параграф 224.

<sup>39</sup> Спеціальний доповідач ООН з питання про права на свободу мирних зібрань і об'єднання, Доповідь у Раді з прав людини від 24 квітня 2013 року ([Report to the UN Human Rights Council of 24 April 2013](#)) (Фінансування об'єднань і проведення мирних зібрань), параграф 38.

<sup>40</sup> *Керівні принципи щодо свободи об'єднань*, параграф 220.

<sup>41</sup> Див., наприклад, Комітет ООН з прав людини, *Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea*, повідомлення № 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002 (2005), п. 7.2. У цьому контексті варто звернути увагу на міжнародно-правові документи у сфері запобігання відмиванню коштів і фінансуванню тероризму, що закликають виходити з аналізу ризиків у застосуванні цільових заходів по відношенню до сектора неприбуткових організацій, котрі держава визнала вразливими до ризику зловживань. Див. Стандарти ФАТФ, Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей ([Financial Action Task Force \(FATF\) standards](#)) (зокрема Рекомендацію 8 щодо неприбуткових організацій) та Директиву ЄС ([EU Directive 2015/849](#)).



державі чи демократичному суспільству.<sup>42</sup> У цьому зв'язку необхідно підкреслити, що у Пояснювальних записках до проектів законів № 6674 та № 6675 не йдеться про жодний конкретний ризик або загрозу з боку певних ОГС, що виправдовували б вжиття нових заходів.<sup>43</sup> Ніщо не вказує на наявність "переконливих і незаперечних причин" – за термінологією Європейського суду з прав людини – для виправдання такого обсягу втручання держави у здійснення права на свободу об'єднання. Під час проведених у Києві обговорень деякі співрозмовники делегації стверджували, що певні ОГС використовуються як "пральні з відмивання грошей"; однак у подальшому ці заяви не знайшли підтвердження. Важливо, що і Державна фіскальна служба, і два антикорупційні відомства, з представниками яких розмовляла делегація в ході візиту, чітко зазначили, що не вважають ОГС приналежними до групи ризику щодо корупції, відмивання коштів чи пов'язаних із ними правопорушень. Навіть якщо були певні ознаки діяльності з відмивання коштів з боку окремих ОГС, відповідним способом реагування на це було б відкриття кримінального провадження стосовно цих конкретних об'єднань, а не запровадження всезагальних вимог щодо звітності, які позначаються на більшості інших організацій, зайнятих цілком законною діяльністю.

37. Слід також зазначити, що чинне законодавство вже вимагає від громадських об'єднань готувати щорічні фінансові звіти із детальним аналізом доходів і витрат; до того ж, громадські об'єднання, що отримують кошти з державного чи місцевих бюджетів, зобов'язані подавати й оприлюднювати звіти про цільове використання таких коштів, а громадські об'єднання, що є неприбутковими організаціями, мають подавати до контролюючих органів звіти про використання доходів у своїй щорічній податковій декларації (див. вище).<sup>44</sup> Представники державної фіскальної служби та двох антикорупційних відомств повідомили делегації, що чинні на сьогодні вимоги до звітності надають їм достатньо інструментів для перевірки фінансових операцій громадських об'єднань.

38. На цьому тлі, запровадження додаткових звітних вимог, передбачених проектами законів, не можна вважати необхідним. З одного боку, вони дублюють вже існуючі вимоги<sup>45</sup> та створюють додатковий, зайвий пласт звітності,<sup>46</sup> що буде вкрай

---

<sup>42</sup> Див., наприклад, Європейський суд з прав людини, справа *Sindicatul "Păstorul cel Bun" v. Romania*, скарга № 2330/09, рішення від 31 січня 2012 року, п. 69, що містить додаткові посилання на практику ЄСПЛ.

<sup>43</sup> Зважаючи на потенційний вплив законопроектів на реалізацію свободи об'єднання, бажано попередньо до його ухвалення провести поглиблений аналіз регуляторного впливу, з належним аналізом проблеми та використанням заснованих на фактах методів для визначення найефективніших і найрезультативніших варіантів регулювання (включаючи варіант "без нового регулювання"). Див., наприклад, Звіт ОБСЄ/БДІПЛ про оцінку законодавчого процесу в Республіці Вірменія ([OSCE/ODIHR Report on the Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia](#)), параграфи 47-48.

<sup>44</sup> Пор. Статтю 23 Закону України "Про громадські об'єднання"; Статтю 133.4.7 Податкового кодексу України та відповідний Наказ № 469 Міністерства фінансів України від 28 квітня 2017 року.

<sup>45</sup> Наприклад, стосовно відомостей про загальну суму отриманих громадським об'єднанням доходів, кількості та заробітної плати його працівників. Детальнішу інформацію можна знайти у вищезгаданому аналізі, опублікованому Українським центром незалежних політичних досліджень ([analysis of the Ukrainian Center of Independent Political Research](#)) 13 липня 2017 року.

<sup>46</sup> У цьому контексті див. також параграф 227 *Керівних принципів щодо свободи об'єднань*, відповідно до якого "вимоги до звітності повинні встановлюватися не більше ніж одним законодавчим актом, оскільки в іншому разі існує можливість виникнення розбіжностей та суперечностей у вимогах, що в свою чергу може призвести до притягнення до різного роду відповідальності за невиконання цих вимог."



обтяжливим, особливо для малих об'єднань. З іншого боку, вони виходять за межі вже існуючих зобов'язань, в чому немає конкретної об'єктивної потреби.

39. Тут необхідно ще раз наголосити, що міжнародні стандарти не лише вимагають, аби будь-які обмеження свободи об'єднання ґрунтувалися на легітимній меті – чого, як видається, бракує в даному випадку, – а й установлюють, що обрані для цього засоби повинні бути необхідними та пропорційними. Має бути досягнуто справедливого балансу між інтересами осіб, що здійснюють своє право на свободу об'єднання, самих об'єднань та інтересами суспільства в цілому. Потреба в застосуванні обмежень має бути ретельно зважена та підкріплена переконливими доказами для гарантування, що за будь-яких обставин перевага надаватиметься заходам з мінімальним обмежувальним впливом і що обмеження матимуть вузьке тлумачення. На думку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, нові зобов'язання щодо подання й оприлюднення звітності, передбачені проектами законів № 6674 та № 6675, безумовно, не відповідають цим вимогам – зокрема, коли йдеться про подання переліку всіх донорів, від яких громадське об'єднання отримало доходів на суму понад приблизно 2400 євро, детального переліку всіх суб'єктів, яким громадське об'єднання сплатило понад приблизно 2400 євро, та переліку десяти працівників громадського об'єднання, яким у звітному році виплачено найбільші суми заробітної плати.<sup>47</sup> У зв'язку з цим, делегації було цікаво та корисно почути від авторів законопроектів, що вони готові певною мірою їх переглянути, зокрема вилучивши з вимог до звітності подання переліку "десяти працівників з найвищими зарплатами".

40. У правозастосовній практиці Європейського суду з прав людини,<sup>48</sup> а також у попередніх заявах Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ<sup>49</sup> визнано, що "держави мають право переконатися, що ціль і діяльність об'єднання відповідають правилам, установленим законодавством", однак реалізувати це право вони повинні "у спосіб, сумісний з їх власними зобов'язаннями за Конвенцією" та іншими міжнародно-правовими документами. Зрозуміло, таким чином, що державні органи повинні мати можливість здійснювати певний обмежений контроль за діяльністю некомерційних організацій з метою забезпечити дотримання відповідних норм законодавства в секторі громадянського суспільства, проте такий контроль не має бути надмірним, із зайвим втручанням і перешкоджанням законній діяльності. Занадто обтяжливі чи витратні звітні вимоги можуть створити середовище надмірного державного нагляду, що навряд чи сприятиме ефективному забезпеченню свободи об'єднань.

41. У даному випадку незрозуміло, чому громадські об'єднання зобов'язані подавати настільки детальну інформацію. Як зазначено вище, ані в проектах законів, ані в Пояснювальних записках до них не наведено жодних свідчень того, що сьогоденне неподання громадськими об'єднаннями всіх відомостей, які передбачені проектами законів, створює проблеми чи шкодить суспільним інтересам. За відсутності таких свідчень, запропоновані вимоги не можна кваліфікувати як "необхідні у демократичному суспільстві", "пропорційні переслідуваній законній меті" та "заходи з

---

<sup>47</sup> Включення таких вимог до Податкового кодексу видається неналежним також із методичних міркувань. Як зауважили представники Державної фіскальної служби, вказані відомості не є необхідними для нарахування податків.

<sup>48</sup> Пор. Європейський суд з прав людини, справа *Sidiropoulos and Others v. Greece*, скарга № 26695/95, рішення від 10 липня 1998 року, п. 40.

<sup>49</sup> Див., наприклад, Спільний проміжний висновок щодо проекту закону "Про внесення змін до Закону Киргизької Республіки "Про некомерційні організації" та інших законодавчих актів" ([CDL-AD\(2013\)030](#)), параграф 69. Див. також Висновок щодо проекту закону Угорщини "Про прозорість організацій, що одержують підтримку з-за кордону" ([CDL-AD\(2017\)015](#)), параграф 39.

мінімальним обмежувальним впливом".<sup>50</sup> Тут також доречно послатися на параграф 104 *Керівних принципів щодо свободи об'єднань*, у якому підкреслено, що вимоги до складання звітності й забезпечення прозорості "мають бути пропорційними розміру об'єднання та масштабом його діяльності з урахуванням обсягу його активів і доходів". У цьому контексті важливо зазначити, що декілька співрозмовників, з якими зустрічалась делегація, чітко заявили, що вважають замалим пороговий розмір доходу громадських об'єднань, на котрі поширюється дія законопроектів. Вони пропонували встановити вищий пороговий рівень, наприклад у 1000 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (приблизно 47800 євро) замість передбачених законопроектами 300 прожиткових мінімумів (приблизно 14350 євро). Під час обговорень у Києві автори законопроектів визнали, що спочатку вони висували ідею про 800 прожиткових мінімумів, що видається більш слушним варіантом, ніж запропонований нині.

42. Зазначені застороги торкаються всіх громадських об'єднань, що підпадають під дію законопроектів; проте вони особливо насущні для тих об'єднань, які не отримують жодного державного фінансування, оскільки за міжнародними стандартами, жорсткіші зобов'язання щодо фінансової звітності можуть накладатися саме на ОГС, яким така державна підтримка надається.<sup>51</sup> Пояснювальна записка до проекту закону № 6674, власне, і містить посилання на такі стандарти (а саме, на *Фундаментальні принципи*)<sup>52</sup> в обґрунтуванні потреби у нових вимогах, але запропоновані зобов'язання щодо звітності застосовуватимуться так само й до громадських об'єднань, які не одержують жодної прямої чи опосередкованої (наприклад, у вигляді податкових пільг) державної підтримки. І хоча у Пояснювальних записках зауважено, що ОГС, "як правило, отримують статус неприбуткових організацій, а їх діяльність – не оподатковується", це стосується не всіх громадських об'єднань.

43. Нові звітні вимоги є також у декількох аспектах вкрай проблематичними з точки зору забезпечення заборони дискримінації, передбаченої документами міжнародного права у галузі прав людини.<sup>53</sup> По-перше, від об'єднань не слід вимагати подання більшої кількості звітів та інформації, ніж це вимагається від інших юридичних осіб – таких як, наприклад, комерційні підприємства;<sup>54</sup> на ОГС, що є юридичними особами, мають поширюватися ті ж зобов'язання та санкції, що накладаються адміністративним, цивільним і кримінальним законодавством, які за звичай застосовуються до інших юридичних осіб.<sup>55</sup> Однак делегацію Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ було поінформовано, що в разі ухвалення законопроектів кількість податкових звітів, які

---

<sup>50</sup> У Висновку щодо проекту закону Угорщини "Про прозорість організацій, що одержують підтримку з-за кордону" ([CDL-AD\(2017\)015](#)), параграф 51 і наступні, Венеціанська комісія визнала, що моніторинг з боку держави за тим, хто є основними спонсорами ОГС, може бути законним, проте його обсяг має бути обмежений основними донорами, які мають найбільший вплив на організацію.

<sup>51</sup> Див. параграф 62 *Рекомендації Rec(2007)14*: "НУО, що одержує будь-яку державну підтримку, може бути зобов'язана щороку надавати до відповідного контролюючого органа звіт про свої витрати й опис діяльності". Див. також параграф 60 *Фундаментальних принципів* та параграф 224 і наступні параграфи *Керівних принципів щодо свободи об'єднань*.

<sup>52</sup> Пояснювальні записки до обох законопроектів також містять посилання на параграф 32 *Фундаментальних принципів*; однак цей параграф стосується підзвітності лише тих ОГС, які "прагнуть набути правосуб'єктність".

<sup>53</sup> Пор. Статтю 7 Загальної декларації; Статтю 26 Міжнародного пакту; Статтю 14 Європейської конвенції.

<sup>54</sup> Пор. *Керівні принципи щодо свободи об'єднань*, параграф 225. Див. також Доповідь Спеціального доповідача ООН з питання про права на свободу мирних зібрань і об'єднання, ([UN Report of the Special Rapporteur](#)) від 4 серпня 2015 року.

<sup>55</sup> Пор. *Рекомендація Rec(2007)14*, параграф 7.

вимагатимуться від громадських об'єднань, перевищуватиме кількість звітів, що вимагаються від компаній комерційного сектору.

44. По-друге, незрозуміло, чому в проектах законів виокремлено громадські об'єднання, в той час як інші організації – наприклад, благодійні організації, фонди, професійні та творчі спілки – під їх дію не підпадають. Пояснювальні записки до законопроектів не дають відповіді на це запитання. Делегація Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ не отримала переконливих пояснень, чому до ОГС, організованих як громадські об'єднання, застосовуються особливо вимогливі правила щодо прозорості, порівняно з іншими юридичними особами та неприбутковими організаціями. Більше того, деякі співрозмовники (в тому числі посадові особи правоохоронних органів) стверджували, що набагато більший ризик у сенсі відмивання коштів і споріднених правопорушень становлять інші суб'єкти, такі як благодійні організації чи фонди, створені, наприклад, для надання консультативних послуг.

45. По-третє, той факт, що розширені зобов'язання щодо подання й оприлюднення звітності поширюються також на фізичних осіб-підприємців, які отримують дохід від донорів міжнародної технічної допомоги,<sup>56</sup> – термін, визначення якого не дано у проекті закону № 6675, – викликає стурбованість і, вочевидь, не відповідає міжнародним стандартам щодо заборони дискримінації. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ не отримали будь-яких пояснень, чому відповідні зобов'язання запроваджено саме по відношенню до міжнародних/іноземних донорів, але не до внутрішніх донорів, і лише для фізичних осіб, які є приватними підприємцями, але не для юридичних осіб (за винятком громадських об'єднань), що отримують такі самі види доходу. Пояснювальні записки до законопроектів такого обґрунтування не надають. У цьому зв'язку, члени делегації були занепокоєні, почувши, що пропонувані заходи можуть суттєво позначитись на залученні донорів до надання міжнародної допомоги в Україні.

46. Нові зобов'язання щодо оприлюднення звітності також становитимуть втручання у здійснення права на повагу до приватного життя, захищене міжнародно-правовими документами у галузі прав людини<sup>57</sup> та застосовуване до об'єднань,<sup>58</sup> оскільки ці зобов'язання вимагають подання й оприлюднення (через Інтернет) інформації про керівників, певних працівників, донорів і бенефіціарів громадських об'єднань. Слід зазначити, що втручання у здійснення права на повагу до приватного життя дозволено, лише якщо це необхідно у демократичному суспільстві та відповідає принципу пропорційності. Крім того, параграфом 64 *Рекомендації Rec(2007)14* встановлено, що вся звітність ОГС "має укладатися з обов'язковим дотриманням прав донорів, бенефіціарів і працівників, а також права на законну ділову конфіденційність".<sup>59</sup> На загал, слід поважати бажання донорів зберегти анонімність. Водночас, необхідність поважати право на приватне життя й зберігати конфіденційність не є абсолютною та не повинна перешкоджати розслідуванню кримінальних злочинів.<sup>60</sup> У даному випадку

<sup>56</sup> Зобов'язання щодо подання й оприлюднення звітності для таких фізичних осіб-підприємців (включно із зазначенням донорів і третіх осіб, яким вони здійснюють виплати за рахунок такого доходу) передбачено проектом закону № 6675, що вносить зміни до Статей 177 та 296 Податкового кодексу України.

<sup>57</sup> Пор. Статтю 12 Загальної декларації; Статтю 17 Міжнародного пакту; Статтю 8 Європейської конвенції.

<sup>58</sup> Див. *Керівні принципи щодо свободи об'єднань*, параграфи 228 та 231, згідно з якими "до об'єднань та їх членів застосовується право на недоторканність приватного життя" (параграф 228) і "законодавство має передбачати гарантії дотримання права на недоторканність приватного життя клієнтів, членів і засновників об'єднань, а також засоби відшкодування у разі будь-яких порушень відповідних положень" (параграф 231).

<sup>59</sup> Див. також параграф 63 *Фундаментальних принципів*.

<sup>60</sup> Пор. параграф 116 Пояснювального меморандуму до *Рекомендації Rec(2007)14*.

автори законопроектів не довели наявності будь-якого потенційного ризику, що чинне законодавство може завадити розслідуванню кримінальних злочинів.<sup>61</sup> Зокрема, оприлюднення – через Інтернет – персональної та фінансової інформації працівників, донорів і бенефіціарів громадських об'єднань не може бути виправдане такими міркуваннями. Мають також бути забезпечені достатні гарантії того, що персональні дані, які збиратимуться, оброблятимуться та зберігатимуться у цьому процесі, будуть захищені від неналежного використання та зловживань, як того вимагають міжнародні стандарти, зокрема Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних.<sup>62</sup>

47. Представники ОГС поділились із делегацією Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ своїми побоюваннями, що, за нинішніх обставин в Україні, розкриття імен певних працівників громадських об'єднань<sup>63</sup> може загрожувати їх безпеці (зокрема, це стосується тих, хто працює на тимчасово окупованих територіях<sup>64</sup> або має справу з певними проблемними питаннями, як от боротьба з корупцією, захист потерпілих від насильства в сім'ї або недопущення дискримінації за ознаками статі, сексуальної орієнтації чи гендерної ідентичності), роблячи їх потенційно уразливими до утисків і переслідування. Вони чітко усвідомлюють ризик того, що якась кількість людей більше не бажатиме працювати в таких ОГС. Аналогічно, розкриття даних про донорів і підрядників громадських об'єднань – а також осіб, що отримують дохід від донорів міжнародної технічної допомоги, – цілком імовірно, вплине на готовність донорів продовжувати надавати підтримку та співпрацювати з цими об'єднаннями у разі такого оприлюднення. На думку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, такий далекосяжний захід є втручанням як у здійснення права на повагу до приватного життя, так і в реалізацію зазначеними особами й організаціями своєї свободи об'єднання, й не може бути виправданим як "необхідний у демократичному суспільстві". Для досягнення певних законних цілей, таких як захист національної безпеки чи запобігання заворушенням або злочинам, можна розробити й застосувати правила оприлюднення інформації з мінімальним втручанням, наприклад, вимоги оприлюднення анонімних даних чи загальних фінансових показників. У такому випадку вимоги до оприлюднення даних мають бути однаковими для всіх юридичних осіб (а будь-які винятки необхідно буде чітко й об'єктивно обґрунтувати).

48. З огляду на вищезазначене, Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ дійшли висновку, що нові вимоги до подання й оприлюднення звітності, передбачені двома проектами законів, суперечать міжнародним нормам щодо свободи об'єднання, заборони дискримінації та права на повагу до приватного життя. Зважаючи на те, що не було доведено законної мети чи конкретної потреби у запровадженні цих законодавчих змін, та з урахуванням вищезазначених вимог міжнародно-правових документів, Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ **рекомендують скасувати нові вимоги до подання й оприлюднення фінансової звітності, передбачені проектами законів № 6674 та № 6675.**

---

<sup>61</sup> Як зазначено вище, зібрана делегацією інформація ясно вказує на те, що громадські об'єднання й особи-бенефіціари міжнародної технічної допомоги не належать до групи ризику щодо відмивання коштів і інших злочинів в Україні.

<sup>62</sup> Див. Конвенцію Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних ([Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data](#)) (ETS 108), Страсбург, 28 січня 1981 року, ратифіковану Україною 30 вересня 2010 року.

<sup>63</sup> Відповідно до законопроектів, оприлюдненню підлягає, серед іншого, перелік 10 працівників з найвищим рівнем заробітної плати в громадському об'єднанні.

<sup>64</sup> Наприклад, вони згадували осіб, що працюють у правозахисних ОГС у Криму й окремих районах Донецької та Луганської областей, а також їх бенефіціарів.

49. Якщо, незважаючи на це, відповідальні органи вважатимуть нові вимоги до звітності необхідними, їх треба буде суттєво звузити для приведення у повну відповідність до міжнародних стандартів у галузі свободи об'єднання, права на повагу до приватного життя та заборони дискримінації. Необхідно також забезпечити, щоб вони спирались на переконливі докази того, що такі вимоги є необхідними у демократичному суспільстві та пропорційними переслідуваній законній меті. Зокрема,

- вимоги до подання й оприлюднення фінансової звітності для громадських об'єднань не повинні бути суворішими, ніж для інших неприбуткових організацій, комерційних компаній або інших юридичних осіб, і їм має бути гарантовано такі ж права, що й іншим юридичним особам;

- пороговий розмір доходу для визначення організацій, на які поширюються нові вимоги, необхідно суттєво збільшити, а до організацій, що не отримували жодної державної підтримки, необхідно застосовувати менш жорсткі вимоги;

- вимогу про звітування й оприлюднення переліку десяти працівників громадських об'єднань, яким у звітному році виплачено найбільші суми заробітної плати, а також деяких донорів і підрядників таких об'єднань має бути виключено;

- вимогу про подання й оприлюднення звітів для фізичних осіб-підприємців, які отримали дохід від донорів міжнародної технічної допомоги, має бути виключено.

### 3. Санкції у разі невиконання зобов'язань

50. Як зазначено вище, положення про санкції містяться лише у проекті закону № 6675, який вносить зміни до відповідних статей Податкового кодексу України. В разі невиконання нових зобов'язань щодо подання й оприлюднення звітності громадське об'єднання виключається контролюючим органом з Реєстру неприбуткових установ та організацій і вважається платником податку на прибуток для цілей оподаткування; невиконання цих вимог є підставою для нарахування штрафних санкцій і пені відповідно до норм Податкового кодексу. Фізичні особи-підприємці, у разі неподання ними звітів про дохід, отриманий від донорів міжнародної технічної допомоги (та виплати за рахунок такого доходу третім особам), підпадають під дію податкових стягнень.<sup>65</sup>

51. Зазначені положення (в частині, що стосується громадських об'єднань) обмежують свободу об'єднання та можуть бути виправданими, лише якщо вони встановлені законом, є необхідними у демократичному суспільстві та відповідають принципу пропорційності. Додаткові роз'яснення надано у параграфі 72 *Рекомендації Rec(2007)14*, відповідно до якого у більшості випадків належною санкцією по відношенню до ОГС за порушення застосованих до неї правових вимог "має бути проста вимога виправити порушення та/чи звернення адміністративного, цивільного чи кримінального стягнення на організацію та/чи на окремих осіб, безпосередньо відповідальних за порушення. Санкції мають базуватись на чинному законодавстві та відповідати принципу сумірності", тобто вони повинні передбачати мінімальне можливе втручання для досягнення бажаної мети<sup>66</sup> та бути відкритими до оскарження у незалежному і неупередженому суді.<sup>67</sup> Європейський суд з прав людини вважає, що, оцінюючи пропорційність втручання, слід зважати на такі фактори, як природа та суворість накладених санкцій.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Так, вони втрачають можливість бути віднесеними до першої-третьої груп платників єдиного податку.

<sup>66</sup> Див. *Керівні принципи щодо свободи об'єднань*, параграф 237.

<sup>67</sup> Див. параграфи 9 та 72 *Фундаментальних принципів*.

<sup>68</sup> Європейський суд з прав людини, справа *Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan*, скарга № 37083/03, рішення від 8 жовтня 2009 року, п. 82.



52. У світлі вищезгаданих стандартів, санкції, передбачені законопроектом № 6675, є вкрай проблематичними. По-перше, запропонованим змінам до Статті 133.4.4 Податкового кодексу бракує необхідної чіткості у визначенні механізмів застосування санкцій; із буквального тлумачення цих положень випливає, що різні санкції застосовуватимуться сукупно. Представники Державної фіскальної служби підтвердили правильність такого розуміння, підкресливши, водночас, потребу в більш точному формулюванні зазначених положень.<sup>69</sup> У будь-якому разі, санкції видаються жорсткими й непропорційними, оскільки єдиним і автоматичним покаранням є втрата статусу неприбуткової організації (разом з нарахуванням штрафних санкцій і пені), що позбавляє компетентні органи можливості на свій розсуд звертати таке стягнення, яке було б найбільш підходящим за конкретних обставин аналізованого ними порушення. За словами представників декількох ОГС, втрата статусу неприбуткової організації поставить під загрозу саме їхнє існування. Адекватнішими, принаймні у разі незначного порушення правил, були б менш суворі санкції на кшталт попередження чи невеликих штрафів, і такі санкції мають бути передбачені для відповідних випадків. Втрата статусу неприбуткової організації має бути або виключена з переліку санкцій, або застосовуватись лише у крайніх випадках. Раніше Венеціанська комісія вже чітко заявляла, що надає перевагу регулюванню, яке передбачає поступову шкалу санкцій, пропорційних до тяжкості порушення.<sup>70</sup> В будь-якому разі, навіть до винесення йому попередження, громадське об'єднання повинно мати можливість звернутись по роз'ясненню щодо нібито вчиненого порушення. Відтак, слід передбачити діапазон санкцій, сумірних із серйозністю правопорушення<sup>71</sup> (тобто невелика затримка на відміну від неподання звіту, або дрібні випадкові помилки на відміну від повідомлення завідомо недостовірної інформації тощо мають тягти за собою м'якші санкції), а також можливість виправлення помилок. Делегація із зацікавленістю почула від авторів законопроектів, що вони готові передбачити таку можливість у проектах законів. **Отже, якщо нові зобов'язання з подання й оприлюднення фінансової звітності все ж таки будуть запроваджені, норми проекту закону № 6675 щодо санкцій слід сформулювати чіткіше та серйозно переглянути з метою забезпечити дотримання принципу пропорційності, у тому числі**

- передбачивши можливість виправити потенційні помилки;
- розширивши перелік санкцій, які мають бути пропорційними з огляду на різні види та ступені порушення правил;
- виключивши з переліку санкцій таку санкцію, як позбавлення організації статусу неприбуткової, або, як мінімум, чітко зазначивши, що таку санкцію може бути застосовано – бажано, за рішенням суду – лише у крайньому випадку.

53. Щодо можливостей оскарження, делегацію Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ задовольнила надана представниками державних органів інформація про те, що рішення податкової адміністрації стосовно зазначених санкцій можуть бути оскаржені у загальному порядку, тобто в порядку адміністративного оскарження чи в адміністративному суді.

<sup>69</sup> Вони також указували, що передбачена Податковим кодексом відповідальність є проблематичною з методичних причин: інформація, подання якої вимагають відповідні норми законопроектів (наприклад, перелік донорів чи десятки найвище оплачуваних працівників громадського об'єднання), не є необхідною для нарахування податків.

<sup>70</sup> Див., наприклад, Висновок щодо проекту закону Угорщини "Про прозорість організацій, що одержують підтримку з-за кордону" ([CDL-AD\(2017\)015](#)), параграф 59 і наступні.

<sup>71</sup> Див., наприклад, Висновок щодо Федерального закону № 121-FZ "Про некомерційні організації" ("закон про іноземних агентів"), Федеральних законів № 18-FZ та № 147-FZ та Федерального закону № 190-FZ "Про внесення змін до Кримінального кодексу Російської Федерації" ("закон про державну зраду") ([CDL-AD\(2014\)025](#)), параграф 101 і наступні.



#### **4. Скасування вимоги про електронне декларування для антикорупційних активістів**

54. Зрозуміло, що можна лише вітати норми проекту закону № 6674 про скасування електронного декларування для антикорупційних активістів, запровадженого Законом № 1975-VIII від 23 березня 2017 року. Проте чимало критичних зауважень стосовно нових вимог до подання й оприлюднення звітності відповідно до законопроектів № 6674 та № 6675 справедливі також і по відношенню до положень Закону № 1975-VIII. До них однаковою мірою застосовні міжнародні стандарти щодо права на повагу до приватного життя,<sup>72</sup> заборони дискримінації<sup>73</sup> та свободи об'єднання<sup>74</sup> – з урахуванням того, що "право на свободу об'єднання визнано як таке, що ним можуть користуватись і окремі особи, і власне об'єднання у процесі здійснення своєї діяльності та задоволення спільних інтересів його засновників та членів",<sup>75</sup> і що суб'єкти, на яких поширюється дія Закону № 1975-VIII, включають керівників антикорупційних ОГС, котрі також можуть скористатись цим засадничим правом.

55. Таким чином, поширення режиму електронного декларування, передбаченого Законом України "Про запобігання корупції", – з обтяжливими зобов'язаннями щодо звітності, фінансовим контролем з боку Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) та жорсткими санкціями у разі порушень<sup>76</sup> – на керівників антикорупційних ОГС є втручанням у здійснення ними права на свободу об'єднання. Відтак, відповідні норми є виправданими, лише якщо вони встановлені законом (тобто їх має бути сформульовано з достатньою точністю, щоби дозволити фізичним і юридичним особам забезпечити дотримання запроваджуваних ними обмежень у своїй діяльності), переслідують легітимну мету та є необхідними у демократичному суспільстві й, отже, пропорційними.

56. У цьому зв'язку, Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ поділяють занепокоєння, висловлені широким колом зацікавлених сторін стосовно розмитого обсягу вимог до електронного декларування, зокрема стосовно відсутності чіткого визначення того, що означає "діяльність, пов'язана із запобіганням і протидією корупції". Представники як дотичних ОГС, так і НАЗК були стурбовані тим фактом, що п. 5 частини першої Статті 3 Закону "Про запобігання корупції", зі змінами, не окреслює з достатньою точністю коло суб'єктів, на яких поширюється дія Закону; наприклад, вони не були впевнені, чи субпідрядники антикорупційних ОГС/активістів (приміром, надавачі послуг з розміщення, харчування тощо) також мали б подавати декларації. Більше того, таке розмите формулювання потенційно може охоплювати велику кількість громадських об'єднань, наприклад, тих, що займаються загальною правозахисною роботою, спостереженням за

<sup>72</sup> Пор. Статтю 12 Загальної декларації; Статтю 17 Міжнародного пакту; Статтю 8 Європейської конвенції.

<sup>73</sup> Пор. Статтю 7 Загальної декларації; Статтю 26 Міжнародного пакту; Статтю 14 Європейської конвенції.

<sup>74</sup> Пор. Статтю 20 Загальної декларації; Статтю 22 Міжнародного пакту; Статтю 11 Європейської конвенції.

<sup>75</sup> *Керівні принципи щодо свободи об'єднання*, параграф 16.

<sup>76</sup> Відповідні зобов'язання регламентовано Розділом VII (Стаття 45 та наступні) Закону України "Про запобігання корупції". Вони включають щорічне подання електронних декларацій (що повинні містити докладну персональну та фінансову інформацію про майновий стан та фінансові зобов'язання, доходи та витрати), подання електронних повідомлень про суттєві зміни у майновому стані декларанта, повідомлення у разі відкриття декларантом або членами його родини рахунка в установі банку-нерезидента, та моніторинг способу життя декларанта, який проводить НАЗК на підставі отриманої від третіх осіб інформації чи за власною ініціативою. Порушення зазначених правил тягне за собою адміністративну та кримінальну відповідальність.

виборами або сприянням прозорості місцевих і державного бюджетів, оскільки всі вони можуть певним чином бути пов'язані з антикорупційною діяльністю. Отже видається, що нечіткі положення, які визначають обсяг вимог до електронного декларування, порушують зобов'язання держави забезпечити, щоби втручання у здійснення права на свободу об'єднання, передбаченого Статтею 11 Європейської конвенції, було встановлено законом і достатньо передбачуваним. Такий стан справ викликає особливе занепокоєння, зважаючи на те, що електронні декларації мають бути подані вже дуже скоро – до 1 квітня 2018 року – і що невиконання цих правил тягне за собою адміністративну та кримінальну відповідальність.

57. Більше того, представники влади не змогли надати будь-якого розумного пояснення розширенню режиму електронного декларування на керівників антикорупційних ОГС, принаймні тих об'єднань, які не отримують державного фінансування. Міжнародні стандарти у сфері запобігання та протидії корупції передбачають створення "ефективних систем розкриття фінансової інформації щодо відповідних державних посадових осіб", але не для приватних суб'єктів.<sup>77</sup> Такі режими декларування майнового стану спеціально розроблено для державного сектору; за даними порівняльних досліджень низки різних установ, у Європі та за її межами, видається, немає прикладів застосування цих інструментів до представників ОГС.<sup>78</sup>

58. Як зазначено вище, параграф 62 *Рекомендації Rec(2007)14* чітко встановлює, що лише ті "НУО, яким було надано будь-яку державну підтримку, можуть бути зобов'язані щороку подавати до відповідного контролюючого органа звіт про свої витрати й опис діяльності". На відміну від цього положення, норми Закону № 1975-VIII вимагають подання декларацій про майновий стан керівниками антикорупційних ОГС, незалежно від того, чи отримували відповідні ОГС державну підтримку. Такий підхід виходить далеко за межі положень *Рекомендації Rec(2007)14*, як у частині обґрунтованості звітних вимог, так і в частині суб'єктів регулювання (фізичні особи на відміну від організацій).

59. Більше того, як зауважив Комісар з прав людини Ради Європи, на ОГС в Україні вже поширюються правила фінансової звітності,<sup>79</sup> а фізичні особи, про яких ідеться у законі № 1975-VIII, мають сплачувати податки й подавати звіти до податкових органів. Тому складно зрозуміти необхідність подання додаткової звітності у формі декларації про майновий стан, передбаченої Законом. Як заявив Комісар, "навпаки, вимога звітувати про майновий стан повинна стосуватись обраних посадових осіб і державних службовців, оскільки саме їм довірено витратити державні кошти, що пов'язано з корупційними ризиками."<sup>80</sup>

60. Закон № 1975-VIII є проблематичним також із точки зору забезпечення інших прав людини, зокрема права на свободу вираження поглядів<sup>81</sup> – оскільки дія Закону поширюється на антикорупційних активістів (цей термін може охоплювати, наприклад, і журналістів-розслідувачів) – та права на повагу до приватного життя, з огляду на те, що електронне декларування передбачає автоматичне розкриття значного обсягу

---

<sup>77</sup> Див. Конвенції ООН проти корупції 2003 року ([United Nations Convention against Corruption \(UNCAC\)](#)), Стаття 52(5).

<sup>78</sup> Див., наприклад, відповідь експертів Антикорупційного ресурсного центру У4 ([U4 Expert Answer](#)) "Декларування доходів і майнового стану НУО", що містить подальші посилання.

<sup>79</sup> Серед іншого, за Законом України "Про громадські об'єднання" та Податковим кодексом України, як описано вище.

<sup>80</sup> Лист Комісара від 2 травня 2017 року ([Letter of 2 May 2017](#)).

<sup>81</sup> Пор. Статтю 19 Загальної декларації; Статтю 19 Міжнародного пакту; Статтю 10 Європейської конвенції.

персональних даних декларанта та членів його родини.<sup>82</sup> І в цьому випадку також, навіть незважаючи на те, що можна виявити законну мету, Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ не розуміють, яким чином можна виправдати розширення режиму декларування на антикорупційних активістів з точки зору необхідності та пропорційності.

61. Слід також звернути увагу на відповідні заяви Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO), яка поділяє "занепокоєння інших міжнародних організацій і донорів щодо дискримінаційної характеру цього зобов'язання та його спрямованості саме на антикорупційних активістів із метою їх залякування" та закликає українську владу "переглянути свою позицію з цього питання."<sup>83</sup> На думку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, той факт, що Закон № 1975-VIII виокремлює, без зрозумілої об'єктивної причини, антикорупційних активістів і, відтак, один конкретний сектор громадянського суспільства, висуваючи до них вимоги про електронне декларування, викликає серйозну стурбованість щодо забезпечення дієвої заборони дискримінації.

62. У світлі вищезазначеного, Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ дійшли висновку, що положення Закону № 1975-VIII від 23 березня 2017 року про розширення вимог з електронного декларування на антикорупційних активістів створює низку серйозних проблем із забезпеченням прав відповідних осіб і організацій на свободу об'єднання та свободу вираження поглядів, їх права на повагу до приватного життя та заборону дискримінації. Більше того, вони поділяють стурбованість Комісара з прав людини Ради Європи<sup>84</sup> стосовно того, що запровадження електронного декларування для антикорупційних активістів було підготовлено без консультування із відповідними ОГС та особами, як того вимагають міжнародні стандарти, наведені вище по відношенню до проектів законів № 6674 та № 6675,<sup>85</sup> та що відповідну норму було внесено до Закону № 1975-VIII на заключних етапах законотворчого процесу.<sup>86</sup>

63. До того ж, численні співрозмовники делегації висловлювали занепокоєння з приводу практичних наслідків Закону № 1975-VIII: зважаючи, що навіть до його ухвалення подавати електронні декларації до НАЗК мусили близько 1 мільйона осіб, видається малоімовірним, що НАЗК буде спроможне опрацювати додаткову, напевно, велику кількість декларацій антикорупційних активістів. На думку деяких спостерігачів, довіра до всієї системи електронного декларування – покликаної бути наріжним каменем сучасних антикорупційних реформ – може опинитись під загрозою, якщо її спрямують проти представників громадянського суспільства, які працюють задля запобігання та протидії корупції.

64. З огляду на вищезгадані занепокоєння, **вкрай важливо, аби вимоги з електронного декларування для антикорупційних активістів, запроваджені Законом № 1975-VIII від 23 березня 2017 року, було скасовано до 1 квітня 2018 року, що є кінцевим терміном подання антикорупційними активістами перших електронних декларацій.**

\* \* \*

---

<sup>82</sup> Таких, як ПІБ і адреса, місце роботи, а також детальної фінансової інформації.

<sup>83</sup> Див., наприклад, [GrecoEval4Rep\(2016\)9](#), параграф 34.

<sup>84</sup> Див. Лист Комісара від 2 травня 2017 року ([Letter of 2 May 2017](#)).

<sup>85</sup> Зокрема, *Рекомендація Rec(2007)14*, параграф 77; *Керівні принципи щодо свободи об'єднань*, параграф 22; Документ Московської наради Конференції з людського виміру НБСЄ 1991 року, параграф 18.1.

<sup>86</sup> Як указано вище, первісною метою цього Закону звільнення військовослужбовців військової служби за контрактом та за призовом під час мобілізації від зобов'язання подавати декларації, переважно через технічні складнощі.