



UN  
DP

Україна




БІЛА КНИГА

# Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні

Документ для обговорення





Цей документ розроблений групою експертів Українського незалежного центру політичних досліджень (М. Лациба, А. Красносільська), Мережі розвитку європейського права (О. Вінніков) та Центру громадської адвокатури (Т. Яцків) в рамках проекту Українського незалежного центру політичних досліджень «Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні», що виконувався за підтримки проекту ПРООН «Розвиток громадянського суспільства».

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають погляди Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агенцій ООН.

Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні. К.: ПРООН, 2011. 28 с.

Розробка та уточнення цього документа спрямовані на визначення конкретних проблем у законодавчому середовищі для громадських та благодійних організацій в Україні та формування пропозицій щодо його вдосконалення. Документ адресований організаціям громадянського суспільства і органам державної влади та відкритий для обговорення і уточнення.


Фото, використані у публікації, належать Проекту ПРООН «Розвиток громадянського суспільства».

Усі матеріали цієї публікації можуть бути вільно використані як повністю, так і окремими частинами. Передрук матеріалів повинен містити посилання на Представництво Програми розвитку ООН в Україні.

Представництво ПРООН всіляко вітає якнайширше використання його інформаційної продукції серед ЗМІ, органів державної та місцевої влади, громадських організацій, освітніх установ, тощо.

**Проект ПРООН «Розвиток громадянського суспільства»** (Проект) спрямований на посилення громадянського суспільства та поширення демократичного врядування. Цей Проект сприяє зміцненню відкритого та демократичного суспільства, що спирається на верховенство права та базується на засадах прав людини, відкритості та відповідальності влади на усіх рівнях. Метою Проекту є зміцнення організацій громадянського суспільства (ОГС), зменшення їхньої залежності

---



від донорів та посилення громадської участі в процесах прийняття рішень через зміцнення організаційної спроможності ОГС на регіональному та місцевому рівнях з метою ефективного вирішення потреб громадян. Проект впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні спільно з місцевими та міжнародними партнерами та фінансується Міністерством закордонних справ Данії протягом 2009-2012рр. Більше інформації про діяльність Проекту – на <http://csdp.org.ua>.

Адреса: 01023, м. Київ, вул. Еспланадна, 20, оф. 719  
Телефон: +38 (044) 584-34-71

**Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН)** є глобальною мережею ООН в галузі розвитку, організацією, яка виступає за позитивні зміни та надає країнам доступ до джерел знань, досвіду та ресурсів задля допомоги людям в усьому світі будувати краще життя. Ми співпрацюємо з 166 країнами світу, допомагаючи їм знаходити власні шляхи розв'язання глобальних та національних проблем у сфері людського розвитку. Покращуючи власні можливості, вони мають змогу використовувати досвід і знання співробітників ПРООН та широкого кола наших партнерів ([www.undp.org.ua](http://www.undp.org.ua)).

Адреса: 01021, м. Київ, Кловський узвіз, 1

---

# ЗМІСТ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ.....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>II. ОСНОВНІ ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРЕШКОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ТА БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ .....</b>                            | <b>7</b>  |
| 1. Реєстрація громадських та благодійних організацій ускладнена.....  | 7         |
| 2. Податкове навантаження не стимулює діяльність громадських та благодійних організацій .....   | 8         |
| 3. Громадські організації позбавлені права безпосередньо здійснювати господарську діяльність.....                                     | 11        |
| 4. Більшість громадських та благодійних організацій не мають доступу до державної фінансової підтримки.....                           | 12        |
| 5. Умови участі у державних закупівлях надто обтяжливі для громадських організацій.....   | 14        |
| 6. Можливості громадських та благодійних організацій щодо доступу до державних контрактів на надання соціальних послуг обмежені ..... |           |
| 7. Механізми участі громадських організацій у формуванні та реалізації державної політики не впроваджуються належним чином.....       | 16        |
| 8. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства не має належного інституційного забезпечення.....                   | 17        |
| <b>III. ЦІЛІ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА .....</b>   | <b>18</b> |
| <b>IV. ПРОПОНОВАНІ РІШЕННЯ .....</b>  | <b>19</b> |
| <b>V. ПРОПОНОВАНІ ЗАХОДИ .....</b>  | <b>24</b> |
| <b>VI. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ .....</b>   | <b>28</b> |

## РЕЗЮМЕ

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

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

## I. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Згідно з міжнародними оцінками, громадянське суспільство в Україні залишається неконсолідованим та значно відстає від громадянського суспільства європейських країн у цілому та постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи зокрема. Незважаючи на певні зусилля держави в напрямку сприяння розвитку громадянського суспільства, упродовж останніх трьох років не зафіксовано зростання рівня розвитку громадянського суспільства в Україні (Індекс сталості громадських організацій Агентства міжнародного розвитку США (USAID NGO sustainability Index<sup>1</sup>, рейтинг «Перехідні держави» (Nations in Transit) міжнародної неурядової організації «Дім свободи»<sup>2</sup> (Freedom House)).

Недостатній стан розвитку громадянського суспільства фіксують і статистичні дослідження. Так, в Україні на 10 тис. населення зареєстровано лише 14 громадських організацій. Водночас в Угорщині на 10 тис. населення діє 46 організацій, у Хорватії – 85, а в Естонії – 201. Частка громадських організацій у ВВП України становить 0,24%<sup>3</sup>, в той час як у Росії цей показник дорівнює 0,5%<sup>4</sup>, у Бельгії – 5%, у Канаді – 7,9%. При цьому громадські організації України у 2009 році отримали 98,2 млн грн. державних субсидій і сплатили вдвічі більшу суму податків – 165 млн грн.<sup>5</sup>

---


1 Детальніше про методологію та дані досліджень див.: [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/)

2 Детальніше про методологію та дані досліджень див.: [http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=321](http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=321)

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

4 Дані з порівняльного дослідження неприбуткового сектора у світі Центру студій громадянського суспільства Університету Джонса Хопкінса. Детальніше див.: The Johns Hopkins Comparative non-profit sector project. [http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/Books/BOOK\\_GCS\\_2003.pdf](http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/Books/BOOK_GCS_2003.pdf)

5 Дослідження УНЦПД та Мережі розвитку європейського права «Паспорт громадянського суспільства в Україні. Випуск перший: Базова оцінка розвитку громадянського суспільства в Україні у 2009 році».



Поряд із внутрішніми факторами, як-от низький рівень громадянської активності та організаційна спроможність організацій громадянського суспільства, зовнішнім обмеженням для розвитку громадянського суспільства є недостатньо сприятливе законодавче середовище. За даними дослідження «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2010 роки» Творчого центру ТЦК упродовж 8 років близько половини організацій громадянського суспільства в Україні стабільно вважають недосконале законодавче середовище вагомим перешкодою їх діяльності.

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

Україна має низку міжнародних зобов'язань щодо забезпечення права на свободу об'єднання як основи розвитку громадянського суспільства. Зокрема, ратифікована Україною європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод передбачає, що право на свободу об'єднання не має підлягати жодним обмеженням окрім тих, що встановлені законом та є необхідними в демократичному суспільстві.

Більш конкретно, сприятливе законодавче середовище для розвитку громадянського суспільства має передбачати:

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

- процедури залучення організацій громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики.

На жаль, відповідне регулювання в Україні не можна вважати сприятливим. Європейський Суд з прав людини визнав чинний Закон України «Про об'єднання громадян» таким, що не відповідає Конвенції про захист прав людини і основних свобод та не є демократичним (рішення у справі «Корецький та інші проти України», 3 квітня 2008 року). У Рішенні Суд надав окрему оцінку положень чинного Закону «Про об'єднання громадян» та практиці його застосування, які обмежують свободу об'єднання. Такими положеннями Суд визнав: наявність територіальних статусів громадських організацій, обмеження права місцевих організацій на створення осередків у інших населених пунктах, обмеження господарської та інших видів діяльності, колізія з законодавством про реєстрацію тощо. Варто нагадати, що виконання рішень Європейського Суду визнано Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» обов'язковим і передбачає, зокрема, внесення відповідних змін до чинного законодавства.





## II. Основні законодавчі перешкоди діяльності громадських та благодійних організацій в Україні

### 1. РЕЄСТРАЦІЯ ГРОМАДСЬКИХ ТА БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ УСКЛАДНЕНА

Чинний Закон України «Про об'єднання громадян» визначає громадські організації як об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. Практика буквального трактування цієї норми обмежує діяльність громадських організацій захистом виключно прав та інтересів членів цих організацій. Це означає, що громадська організація, яка бажає захищати спільні інтереси мешканців певної місцевості, може діяти тільки в разі, якщо всі мешканці стануть її членами або видадуть організації довіреність на представлення своїх інтересів<sup>6</sup>.

#### Європейський досвід:

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

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

Територія діяльності громадських організацій та благодійних організацій обмежена на законодавчому рівні існуванням територіальних статусів. Наявність територіального статусу фактично означає, що громадська організація не може проводити заходи або приймати в члени осіб, що мешкають поза місцевістю, де зареєстрована організація. Громадська чи благодійна організація не може надати соціальні послуги постраждалим від природного лиха,

---

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

якщо вони знаходяться поза межами місцевості, де зареєстрована організація. Варто нагадати, що Цивільний кодекс України передбачає право всіх юридичних осіб незалежно від місця їх реєстрації діяти на всій території держави.

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

Відповідно до статті 16 Закону України «Про об'єднання громадян», у реєстрації об'єднанню громадян може бути відмовлено, якщо його назва, статутний або інші документи, подані для реєстрації об'єднання, суперечать вимогам законодавства. Це дає можливість органам легалізації надто широко тлумачити підстави для відмов. За офіційними даними, оприлюдненими Міністерством юстиції у 2009 році<sup>7</sup>, міністерством відмовлено у легалізації 79 громадським формуванням (сюди включено не лише громадські організації), головними управліннями юстиції впродовж звітнього періоду відмовлено в легалізації понад 800 громадським формуванням (у 2008 – 800), територіальними управліннями юстиції відмовлено засновникам близько 250 громадських формувань (у 2008 – 400). Дані про те, скільком організаціям відмовлено у легалізації виконавчими комітетами місцевих рад, не доступні.

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

---

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

## 2. ПОДАТКОВЕ НАВАНТАЖЕННЯ НЕ СТИМУЮЄ ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ТА БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Податковий кодекс України передбачає звільнення від оподаткування наступних надходжень до неприбуткових організацій:


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

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

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

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

Отримання неприбуткового статусу залишається проблематичним навіть після успішної реєстрації статуту неприбуткової організацій в органах юстиції. Податковий ко-



декс України наразі не встановив чіткі критерії і процедури надання та позбавлення громадських організацій статусу неприбутковості. Порядок такого надання та позбавлення самостійно визначає Державна податкова адміністрація України, яка має очевидний конфлікт інтересів щодо надання податкових пільг. Це також відкриває можливості для необґрунтованих відмов у наданні статусу неприбутковості.

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

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

Звільнення від податку на додану вартість щодо безоплатної передачі товарів як благодійної допомоги з 2011 року доступне лише благодійним, але не громадським організаціям. Тому ті громадські організації, які розподіляють безоплатно одержані товари (крім гуманітарної допомоги), будуть зобов'язані реєструватися як платники ПДВ, якщо вартість таких товарів перевищить 300 тис. грн. на рік. Цей обов'язок тісно пов'язаний з неможливістю обрати спрощену систему оподаткування, яка дозволяє сплачувати або не сплачувати податок на додану вартість залежно від обраної ставки податку.

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

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

Повернення благодійних та інших цільових внесків громадян або юридичних осіб у разі нецільового використання таких внесків громадськими організаціями збільшує оподатковуваний дохід таких осіб. Подібна ситуація обмежує можливості благодійників щодо ефективного контролю за цільовим використанням їх внесків, а отже, і загальний розмір внесків до громадських та інших неприбуткових організацій.

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

### **3. ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЗБАВЛЕНІ ПРАВА БЕЗПОСЕРЕДНЬО ЗДІЙСНЮВАТИ ГОСПОДАРСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ**

Правовою перешкодою для здійснення громадськими організаціями господарської діяльності є норма Закону України «Про об'єднання громадян», що тлумачиться як дозвіл

#### **Європейський досвід:**

- У 18 державах спеціальний податковий статус надається на підставі реєстрації громадської організації як юридичної особи.
- Із 27 країн ЄС тільки чотири – Литва, Словаччина, Фінляндія та Швеція – не встановили податкових пільг для індивідуальних донорів НУО.
- У жодній країні ЄС не встановлено обмеження податкових пільг для індивідуальних донорів лише розміром доходу з окремого джерела, адже чинна в Україні норма позбавляє права на податкові знижки громадян, які не одержують заробітної плати.

здійснювати таку діяльність виключно шляхом утворення окремих підприємств. Норми Цивільного кодексу, що дозволяють невідприємницьким товариствам (в т.ч. громадським організаціям) здійснювати підприємницьку діяльність, якщо вона сприяє досягненню статутних цілей або прямо пов'язана зі статутними цілями, не вирішують проблему.

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

### Європейський досвід:

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

Такий підхід суперечить Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи

державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій в Європі № CM/Rec(2007)14, де визначено, що неурядові організації повинні мати можливість вільно здійснювати будь-яку законну економічну, господарську або комерційну діяльність для сприяння своїй основній діяльності.

## 4. БІЛЬШІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ТА БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НЕ МАЮТЬ ДОСТУПУ ДО ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ

Законодавством України не визначено загальні принципи, цілі та процедури планування і розподілу державної фінансової підтримки для громадських організацій. Органи виконавчої влади мають можливість встановлювати власні пріоритети та процедури розподілу таких коштів для підтримки громадських організацій, причому часто такі порядки не є публічними. Право різних категорій громадських організацій на отримання державної фінансової підтримки передбачають 13 Законів України, в тому числі Бюджетний кодекс та закон про державний бюджет на окремий рік. 21 постанова Кабінету Міністрів та значна кількість наказів різних центральних органів виконавчої влади визначають окремі порядки розподілу та використання цих коштів. Більшість цих актів значною мірою суперечать один одному.

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

### Для порівняння:

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

Конкурсні процедури розподілу державної фінансової підтримки є недостатньо поширеними. У 2010 році в державному бюджеті України було передбачено 187,5 млн грн для фінансової підтримки окремих організацій громадянського суспільства (переважно, громадських організацій). Для розподілу цих коштів лише 3 із 65 центральних органів виконавчої влади проводять конкурси. Проте, наприклад, Мінсім'їмолодьспорту з 25 млн грн<sup>8</sup>, отриманих у 2010 році для підтримки молодіжних організацій, на конкурсній основі розподілило лише 5 млн грн, а інші кошти були розподілені позаконкурсно і непрозоро<sup>9</sup>. Практика розподілу фінансових ресурсів у закритому ручному режимі серед вузького кола організацій характерна і для решти органів виконавчої влади, які здійснюють підтримку громадських організацій. Близько 20 одних і тих самих громадських організацій інвалідів з року в рік отримують державну фінансову підтримку у розмірі 30 млн 897,5 тис. грн через Міністерство соціальної політики.

Законодавче регулювання конкурсних процедур є вкрай недосконалим: не встановлено зв'язку між пріоритетами конкурсів та завданнями державної політики,

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

9 Тут і далі наведено дані дослідження державної фінансової підтримки громадських організацій України, проведеного Українським незалежним центром політичних досліджень у 2010 році. Детальніше див.: [http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/finance\\_NGO\\_2010.pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/finance_NGO_2010.pdf)

доступ до участі в конкурсах необґрунтовано обмежений всеукраїнським статусом громадських організацій, не визначено чітких критеріїв відбору та оцінки проєктів, відсутні норми щодо запобігання конфлікту інтересів, не встановлено вимоги щодо моніторингу та оцінки ефективності використання бюджетних коштів. Так, пріоритети фінансової підтримки молодіжних та дитячих громадських організацій Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту у 2010 році включали 27 позицій, що охоплювали всі можливі напрямки діяльності<sup>10</sup>. В Міністерстві праці та соціальної політики розподіл коштів державної підтримки організацій інвалідів здійснювався на підставі рішення робочої групи, до складу якої входили представники усіх громадських організацій, що претендують на отримання фінансової підтримки у відповідному бюджетному році<sup>11</sup>.

## 5. УМОВИ УЧАСТІ У ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЛЯХ НАДТО ОБТЯЖЛИВІ ДЛЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

### Європейський досвід:

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

Громадські організації практично не мають можливості надати необхідні фінансові гарантії та інше забезпечення для участі в тендерах і виконання контрактів. Вимоги щодо оподаткування нерозподіленого прибутку, непоширення на ОГС чинності законодавства про банкрутство обмежують їх доступ до ресурсів, потрібних для надання зазначеного забезпечення (банківських гарантій, кредитів, порук, наявності вільних обігових коштів). Розмір власних внесків (сягає 40%

кошторису) з огляду на наведені вище вимоги законодавства також надмірно обтяжливий для більшості громадських організацій. Крім того, участь громадських організацій у процедурах державних закупівель може призвести до втрати ними ознаки неприбутковості, оскаржити яку в судовому порядку проблематично.

Так, у 2009 році лише три громадських організації (тобто менше ніж 0,01% загальної

10 Наказ Міністра у справах сім'ї, молоді та спорту № 3950 від 9.11.2009 р. «Про затвердження переліку пріоритетних завдань, відповідно до яких у 2010 році здійснюватиметься державна підтримка програм всеукраїнських молодіжних, дитячих та громадських організацій та їх спілок».

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



кількості зареєстрованих в Україні ОГС) стали переможцями відкритих процедур державних закупівель на суму близько 3 млн грн. У цей самий період майже 26 тис. комерційних підприємств (тобто майже 5% усіх зареєстрованих підприємств) у рамках процедур державних закупівель було виділено понад 100 млрд грн. бюджетних коштів.

## **6. МОЖЛИВОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ТА БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЩОДО ДОСТУПУ ДО ДЕРЖАВНИХ КОНТРАКТІВ НА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ОБМЕЖЕНІ**

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

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

### **Для порівняння:**

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

Оскільки бюджетне законодавство не передбачає обов'язкового планування коштів для надання соціальних послуг громадськими та благодійними організаціями, органи виконавчої влади віддають перевагу утриманню бюджетних установ системи соціального захисту, які діють без урахування потреб населення у соціальних послугах.

Згідно з чинним податковим законодавством, соціальні послуги не належать до основної діяльності громадських та благодійних організацій. Відтак бюджетні кошти та надходження від платних соціальних послуг оподатковуються для них на загальних засадах, а отримання громадською організацією таких коштів може бути підставою для позбавлення її неприбуткового статусу. Обладнання та інше майно, що передається громадським та благодійним організаціям для надання соціальних послуг, є об'єктом оподаткування податком на додану вартість.

## **7. МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НЕ ІМПЛЕМЕНТУЮТЬСЯ НАЛЕЖНИМ ЧИНОМ**

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

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

На рівні органів виконавчої влади механізмами участі громадян у прийнятті рішень є громадські ради та консультації із громадськістю (Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 3 листопада 2010 року), а також громадська експертиза органів виконавчої влади (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 року № 976). Ці механізми базуються на демократичних процедурах, зокрема, громадські ради формуються самими представниками інститутів громадянського суспільства, а позапланові консультації із громадськістю мають бути проведені, якщо таке звернення надійшло від трьох організацій. Рішення громадських рад, як і рішення за підсумками консультацій із громадськістю та громадської експертизи, є обов'язковими для розгляду органом виконавчої влади. Попри наявні недосконалості в законодавчому регулюванні цих процедур, більшість проблем у їх застосуванні лежить у площині практики правозастосування, професійної підготовки та виконавчої дисципліни як представників органів виконавчої влади, так і самих громадських діячів.

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

## **8. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НЕ МАЄ НАЛЕЖНОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Основою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства є Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (затверджена розпорядженням Кабінету міністрів України № 1035-р від 21 листопада 2007 року), яка визначає основні завдання та засоби реалізації цієї політики.

Виконавцями політики є всі органи виконавчої влади (73 центральних ОВВ, 27 обласних і міських державних адміністрацій, 490 районних державних адміністрацій), що свідчить про широту предмета регулювання. Проте механізм координації виконання політики різними ОВВ та між різними структурними підрозділами в межах одного органу відсутній. Результативність роботи окремих ОВВ за цим напрямом є незначною та не відповідає витраченим ресурсам: загальна ефективність заходів ОВВ із виконання Концепції не перевищує 68% для міністерств та 43% для облдержадміністрацій (далі — ОДА)<sup>12</sup>.

Наразі державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства формує Кабінет Міністрів України як колегіальний орган. При цьому функція формування такої політики не закріплена за жодним міністерством (і, відповідно, членом уряду) або іншим центральним органом виконавчої влади. На практиці це означає, що інтереси розвитку громадянського суспільства не представлені при формуванні державної політики в гуманітарній, соціальній та інших

---

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

### Для порівняння:

- У Естонії за державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства персональну відповідальність несе міністр у справах регіонального розвитку.
- В Угорщині виконання політики сприяння розвитку громадянського суспільстві координується окремим департаментом у структурі Міністерства соціальної політики та праці.

дотичних сферах. У Секретаріаті Уряду діє Департамент інформації та комунікацій з громадськістю, в якому утворено також Сектор сприяння розвитку громадянського суспільства. Після скасування в складі Уряду посад міністра Кабінету Міністрів та віце-прем'єр-міністра з гуманітарних питань, інституційні можливості впливу Департаменту на формування відповідної політики зменшилися. Крім того, спрямованість адміністративної реформи дає підстави вважати, що в подальшому значення та функції Секретаріату уряду лише скорочуватимуться.

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

## III. ЦІЛІ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

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

Цілями реформи є:

- спрощення адміністративних процедур для створення та діяльності громадських та благодійних організацій;
- ліквідація дискримінації громадських та благодійних організацій порівняно із іншими суб'єктами господарювання;

- захист конкуренції у сфері надання соціальних послуг;
- створення економічних стимулів для життєздатності та стабільного функціонування громадських та благодійних організацій;
- забезпечення умов для участі громадських та благодійних організацій у формуванні та реалізації державної політики;
- підвищення ефективності державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

## **IV. ПРОПОНОВАНІ РІШЕННЯ**

### **У сфері легалізації громадських та благодійних організацій:**

- скорочення строків реєстрації громадських та благодійних організацій;
- визначення вичерпного переліку документів, які необхідно подати для легалізації громадських та благодійних організацій;
- надання права бути засновниками та членами громадських та благодійних організацій як фізичним, так і юридичним особам;
- надання громадським організаціям права захищати інтереси не лише своїх членів, а й ширших соціальних груп, а також суспільно-значущі інтереси;
- передбачити можливість створювати благодійні організації не лише у формі товариств, а й у формі установ (без членів) та фондів (створюють і керують благодійним цільовим капіталом);
- скасування обов'язкових територіальних статусів та надання громадським та благодійним організаціям права самостійно визначати територію своєї діяльності.

### **У сфері регулювання діяльності громадських організацій:**

- надання громадським організаціям загальної правосуб'єктності (права здійснювати будь-яку діяльність, окрім тієї, що прямо передбачена законом);
- надання громадським організаціям права здійснювати господарську діяльність без створення окремої юридичної особи;
- лібералізація державного контролю за діяльністю громадських організацій.

### **У сфері регулювання діяльності благодійних організацій:**

- спрощення визначеної законом обов'язкової системи управління благодійними організаціями: замість чотирьох обов'язкових органів управління (наглядова рада, загальні збори членів, дирекція, правлін-

ня) передбачити обов'язкове створення лише двох (наглядова рада і виконавчий орган);

- підвищення контролю благодійників за коштами і майном, переданими на благодійні цілі, зокрема, запровадження інструменту поворотної фінансової пожертви та надання благодійникам права вимагати повернення благодійної пожертви у разі її нецільового використання;
- посилення вимог законодавства щодо звітності та прозорості роботи благодійних організацій;
- на законодавчому рівні визначити конфлікт інтересів для керівників благодійних організацій та встановити вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів;
- ввести солідарну відповідальність членів органів управління благодійними організаціями за дії або бездіяльність, що заподіяли шкоду такій організації;
- запровадження нових інструментів для здійснення благодійної діяльності як громадянами, так і юридичними особами: благодійних сервітів, які дадуть змогу приватним власникам будинків, маєтків, пам'яток архітектури встановити режим публічного і вільного доступу до цих приміщень; права благодійних організацій отримувати благодійні спадщини та ставати виконавцями заповітів з управління благодійним майном та реалізації благодійних програм; ендавментів, тобто фондів цільового капіталу, на відсотки від якого може здійснюватися благодійна діяльність;
- визначення цілей меценатської діяльності та умов публічного доступу до продуктів меценатської діяльності.

### **У сфері оподаткування громадських організацій:**

- визнання права громадських та інших неприбуткових організацій, які не скористалися правом бути внесеними до Реєстру неприбуткових організацій та установ або були виключені з цього реєстру, обрати спрощену систему оподаткування;
- відновлення права громадських організацій на звільнення благодійної допомоги, наданої ними у вигляді товарів і послуг, від податку на додану вартість, з урахуванням відповідних актів законодавства Європейського Союзу;
- запровадження зниженої ставки податку на додану вартість на соціально важливі товари і послуги, зазначені в директивах ЄС як загальної передумови економічної євроінтеграції України);
- надання Кабінету Міністрів України повноважень щодо затвердження порядку ведення Реєстру неприбуткових організацій та установ для ліквідації

прямого податкового конфлікту інтересів, який виникає при затвердженні такого порядку Державною податковою адміністрацією;

- затвердження вичерпного переліку підстав для відмови у внесенні громадської організації до Реєстру неприбуткових організацій та установ;
- визнання права представництв іноземних громадських (неурядових) організацій бути внесеними до Реєстру неприбуткових організацій та установ;
- віднесення доходів громадських та інших неприбуткових організацій від продажу товарів і послуг до їх основної діяльності, якщо ціни такого продажу не вище від звичайних цін;
- встановити, що сума податкової знижки для громадян не повинна перевищувати суму їх сукупного оподаткованого доходу, що оподатковується за загальною ставкою податку на доходи фізичних осіб (15% або 17%);
- виключення із податкових громадських організацій платежів орендної плати за користування земельними ділянками у державній та комунальній власності.

### **У сфері державної фінансової підтримки громадських організацій:**

- передбачити єдиний для всіх органів виконавчої влади конкурсний порядок розподілу коштів державної фінансової підтримки програм та проектів громадських організацій;
- при розробці державних та місцевих цільових програм передбачити залучення громадських та благодійних організацій до реалізації заходів у рамках таких програм та розробити єдиний порядок конкурентного відбору таких організацій;
- розробити прозорий та конкурентний механізм залучення громадських організацій до реалізації заходів органів виконавчої влади на виконання державних політик;
- забезпечення права громадських організацій брати участь у конкурсах на отримання державної фінансової підтримки та реалізацію заходів цільових програм незалежно від територіального статусу організацій;
- передбачення обов'язкового планування видатків для державної фінансової підтримки громадських організацій при складанні проектів державного та місцевих бюджетів;
- визначення середньо - і довгострокових індикаторів фінансування громадських організацій для розробки проекту державного бюджету (наприклад, зростання частки видатків на підтримку громадських організацій у видатках державного бюджету, як це передбачено для видатків на освіту або оборону;

- розробити єдину методику визначення пріоритетів державної фінансової підтримки громадських організацій органами виконавчої влади із залученням ІГС та незалежних експертів;
- визначити порядок запобігання конфлікту інтересів щодо державної фінансової підтримки громадських організацій органами виконавчої влади;
- скасувати додаткові наступні дозволи для здійснення Державним казначейством погоджених виплат громадським організаціям у розмірі, що не перевищує певну суму, визначену актом КМУ (наприклад, 25 тисяч грн.);
- розробити державну цільову програму сприяння розвитку громадянського суспільства, в рамках якої передбачити створення і довгострокове фінансування Національного фонду для підтримки інституційного розвитку громадянського суспільства (наприклад, надання державних грантів на виконання проектів ІГС; фінансова допомога у виконанні державних та/або міжнародних програм; проведення досліджень з питань розвитку громадянського суспільства; консультування з реалізації проектів ІГС; допомога у підготовці волонтерів та інших фахівців);
- забезпечити обов'язковий моніторинг та оцінку проектів і заходів, здійснюваних громадськими організаціями за рахунок бюджетних коштів, а також передбачити обов'язкову публічну звітність організацій, які одержали державне фінансування.

### **У сфері державних закупівель послуг громадських та благодійних організацій:**

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



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

- розробити та ухвалити державні стандарти соціальних послуг, універсальні для надавачів таких послуг незалежно від форми власності;
- затвердити порядок оцінки потреб одержувачів щодо окремих соціальних послуг, на підставі якої визначаються нормативні засади державного фінансування таких послуг, із обов'язковим залучення до визначення такого порядку громадськості;
- затвердити актом Кабінету Міністрів України перелік соціальних послуг, оплата яких відбувається на нормативних засадах одержувачами цих послуг (ваучери, інші казначейські зобов'язання);
- забезпечити рівні можливості громадських, благодійних організацій, з одного боку, та державних установ та організацій, з іншого боку, щодо надання соціальних послуг за рахунок державного та місцевих бюджетів;
- визначити критерії та порядок державних перевірок та публічної звітності суб'єктів усіх форм власності та підпорядкування, що надають соціальні послуги, які включено до переліку;
- визнати право громадських та благодійних організацій, що надають соціальні послуги, на оренду державного та комунального майна без обов'язкової участі в конкурсах, або передбачити відшкодування їх витрат на оренду державного та комунального майна;
- виключити вартість соціальних послуг, що фінансуються на нормативних засадах, з оподаткованого доходу фізичних осіб.

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

- забезпечити методичну підтримку органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування в реалізації процедур залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, зокрема, розробити відповідні методичні рекомендації та забезпечити навчання державних службовців;
- ухвалити на рівні органів місцевого самоврядування у кожній територіальній громаді статут територіальної громади, у якому, зокрема, визначити порядок реалізації місцевої ініціативи; порядок проведення громадських слухань; порядок консультацій із громадськістю щодо формування та реалізації місцевого бюджету; порядок проведення громадського обговорення

містобудівної документації; положення про конкурс соціальних проєктів; положення про органи самоорганізації населення (ООН) тощо;

- забезпечити створення при кожній місцевій раді громадської ради відповідно до процедур, передбачених Постановою КМУ № 996 «Про залучення громадськості до формування та реалізації державної політики».

### **У сфері реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства:**

- Уточнити цілі, завдання та пріоритетні заходи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- визначити члена уряду, безпосередньо відповідального за формування та реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- створити механізми горизонтальної (між органами виконавчої влади одного рівня та між різними структурними підрозділами в межах органу виконавчої влади) та вертикальної (між органами виконавчої влади різного рівня) координації реалізації відповідної політики;
- створити механізми контролю за реалізацією політики та запровадити систему моніторингу й оцінки виконання політики;
- забезпечити фінансування заходів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, в тому числі фінансування проєктів ІГС на виконання завдань політики;
- передбачити обов'язкову експертизу проєктів публічно-правових рішень (проєктів законів та постанов Кабінету Міністрів України) на відповідність принципам і цілям державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- забезпечити методичну підтримку та підвищення кваліфікації державних службовців щодо реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

## **V. ПРОПОНОВАНІ ЗАХОДИ**

- 1). Ухвалити законопроект «Про громадські організації» № 7262-1, яким передбачити спрощення процедур реєстрації громадських організацій та запровадити загальну правосуб'єктність громадських організацій.
- 2). Розробити та ухвалити законопроект «Про благодійництво та благодійні організації» № 6343, яким передбачити спрощення процедур реєстрації благодійних організацій, запровадити нові інструменти здійснення благодійної діяльності та

передбачити додаткові вимоги щодо забезпечення прозорості благодійної діяльності та цільового використання коштів, переданих на благодійні цілі;

- 2). Розробити та ухвалити законопроект про внесення змін до Податкового кодексу України, яким передбачити, зокрема:
  - право громадських організацій обрати спрощену систему оподаткування;
  - альтернативну базу для витрат на підтримку благодійної діяльності в розмірі до 0,5% валового доходу, на вибір корпоративного донора;
  - альтернативну базу для податкового кредиту на підтримку благодійних та інших неприбуткових організацій у розмірі до двох мінімальних зарплат на рік або 12 мінімальних зарплат на п'ять років, на вибір індивідуального донора;
  - поступове запровадження зниженої ставки податку на додану вартість (7-10%) на товари і послуги, визнані суспільно-корисними, в т.ч. відповідно до директив та інших актів законодавства Європейського Союзу.
- 3). Розробити та ухвалити законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України, яким передбачити визначення терміна «державна фінансова підтримка громадських організацій», розширити перелік громадських організацій, яким надано право на отримання державної фінансової підтримки, та передбачити конкурсний механізм відбору громадських організацій для одержання бюджетних коштів;
- 4). Розробити та внести зміни до Інструкції складання бюджетних запитів Міністерства фінансів України, визначивши механізм планування витрат на державну фінансову підтримку громадських організацій при складанні бюджетних запитів;
- 5). Розробити та ухвалити законопроект про внесення змін до Закону України «Про державні цільові програми», яким визначити необхідність передбачати залучення громадських організацій до виконання заходів у межах державних цільових програм при розробці відповідних програм;
- 6). Розробити і затвердити постанову Кабінету Міністрів України, що визначатиме обов'язковий для всіх органів виконавчої влади конкурсний порядок відбору громадських організацій для одержання бюджетних коштів;
- 7). Затвердити актом Кабінету Міністрів України перелік соціальних послуг, державне фінансування яких відбувається на нормативних засадах, а також порядок такого фінансування;

- 8). Розробити та затвердити актом Кабінету Міністрів України порядок встановлення стандартів соціальних послуг, в якому передбачити:
  - особливості процедури розроблення і прийняття стандартів соціальних послуг, їх перегляду і скасування, в тому числі із залученням інститутів громадянського суспільства;
  - порядок здійснення контролю, у тому числі громадського, за відповідністю соціальних послуг встановленим стандартам.
- 9). Розробити та ухвалити зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якими запровадити спрощені процедури для проведення «малих закупівель» (на суму від 50 тис. грн до 100 тис. грн для закупівлі товарів і послуг, та від 150 тис. грн до 300 тис. грн для закупівлі робіт);
- 10). Розробити та ухвалити проект державної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства, в рамках якої передбачити створення і фінансування програм Національного фонду розвитку громадянського суспільства;
- 11). Розробити та ухвалити зміни до Закону України «Про волонтерську діяльність» №3236, якими зняти вимогу спеціальної реєстрації громадських організацій які працюють з волонтерами та запровадити диференційовані вимоги по стандартам роботи з довгостроковими і тимчасовими волонтерами;
- 12). Розробити та ухвалити Державну програму підтримки розвитку волонтерського руху в Україні, де передбачити:
  - форми державної підтримки волонтерської діяльності;
  - державне фінансування програм підготовки та сертифікації волонтерів, які надають соціальні послуги;
  - спрощення візового режиму для іноземних волонтерів, що діють на підставі договорів з органами виконавчої влади або інститутами громадянського суспільства України.
- 13). Внести зміни до Кодексу законів про працю України та Закону України «Про зайнятість населення», якими відокремити волонтерів від найманих працівників та інших зайнятих осіб;

- 13). Ратифікувати Європейську конвенцію про довгострокову волонтерську службу.
- 14). Розробити та ухвалити законопроект про внесення змін до законів України «Про соціальні послуги», яким передбачити прозорі та конкурентні умови для залучення організацій та установ різних форм власності до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів;
- 15). Розробити та хвалити законопроект «Про загальні збори громадян за місцем проживання», яким передбачити встановлення чітких процедур ініціювання, проведення і реалізації рішень загальних зборів громадян за місцем проживання;
- 16) Розробити та хвалити нову редакцію закону «Про органи самоорганізації населення», в якій спростити процедуру створення і реєстрації органів самоорганізації населення та уточнити їх правовий статус.
- 17). Розробити та ухвалити законопроект «Про нормативно-правові акти», яким передбачити процедуру обов'язкового громадського обговорення проектів нормативно-правових актів, які зачіпають права та обов'язки громадян та інститутів громадянського суспільства;
- 18). В Положенні про Міністерство юстиції України передбачити функції, пов'язані із формуванням та координацією реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. У структурі Міністерства юстиції створити структурний підрозділ, відповідальний за здійснення таких функцій;
- 19). Затвердити Стратегію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства в Україні, якою визначити цілі, завдання, механізми їх виконання та пріоритетні заходи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

## VI. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ

- 1). Створення сприятливих умов для легалізації громадських ініціатив;
- 2). Підвищення життєздатності громадських організацій та зміцнення їх фінансової бази;
- 3). Можливість скорочення бюджетних витрат на певні суспільно корисні послуги і проекти завдяки залученню додаткових ресурсів громадських організацій; покращення якості соціальних послуг завдяки підвищенню конкуренції між їх надавачами;
- 4). Підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів у сфері фінансування громадських організацій;
- 5). Більш повне врахування суспільних інтересів при прийнятті публічно-правових рішень;
- 6). Підвищення ефективності державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- 7). Зростання довіри громадськості до державних органів та громадських організацій.





Цей документ розроблений групою експертів Українського незалежного центру політичних досліджень (М. Лациба, А. Красносільська) (УНЦПД), Мережі розвитку європейського права (О. Вінніков) та Центру громадської адвокатури (Т.Яцків) в рамках проекту УНЦПД «Реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні», підтриманий проектом ПРООН «Розвиток громадянського суспільства».