



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ



УКРАЇНЬКА
ГЕЛЬСІНСЬКА
СПІЛКА З ПРАВ
ЛЮДИНИ



HUMAN RIGHTS CENTER

ВИКЛИКИ І ЗАГРОЗИ ДЛЯ ПРАВОЗАХИСНИКІВ, АКТИВІСТІВ ТА ВОЛОНТЕРІВ

нормативний аспект

узагальнений звіт / 2024

Колектив авторів:

Владлена Падун, юристка, аналітикиня УГСПЛ

Аксана Філіпішина, юристка, заступниця керівника аналітичного відділу УГСПЛ

Дана публікація стала можливою завдяки програмі «Supporting Active Citizens under Pressure in Ukraine», яка реалізується Українською Гельсінською спілкою з прав людини у співпраці зі Центром прав людини «ZMINA» за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю УГСПЛ і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.



ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП	5
Розділ I. ЗАГРОЗИ У СФЕРІ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ	8
1.1. Кримінальне переслідування	
1.2. Нові правила ввезення гуманітарної допомоги	
1.3. Зміни в Закон України «Про гуманітарну допомогу»	
Розділ II. ЗАГРОЗИ У СФЕРІ ПОДАТКІВ ТА ЗВІТНОСТІ	23
2.1. Податковий тиск	
2.2. Необхідність громадських, благодійних організацій та благодійних фондів подавати інформацію про особу - КБВ	
2.3. Звітність про майно і доходи керівників громадських організацій	
2.4. Детальний фінансовий моніторинг	
2.5. Обмеження переказів з картки на картку	
Розділ III. ЗАГРОЗИ У СФЕРІ ЛОБІЮВАННЯ ТА МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА	47
3.1. Новий Закон України «Про добросовісне лобіювання»	
3.2. Законопроект про спеціальні місії та кримінальна відповідальність за діяльність поза ними	
ВИСНОВКИ	58

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БО	– благодійна організація
БФ	– благодійний фонд
ВК/ФТ	– легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму
ВПО	– внутрішньо переміщені особи
ВРУ	– Верховна Рада України
ГО	– громадські організації
ДПС	– Державна податкова служба України
ЗСУ	– Збройні сили України
КБВ	– кінцевий бенефіціарний власник
КК України	– Кримінальний кодекс України
КМУ	– Кабінет Міністрів України
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення
НБУ	– Національний банк України
НПА	– нормативно-правові акти
НПО	– неприбуткові організації
ОГС	– організації громадянського суспільства
ОСББ	– об'єднання співвласників багатоквартирних будинків
ПДФО	– податок на доходи фізичних осіб
ПК України	– Податковий кодекс України
РФ	– Російська Федерація
ТСК	– Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України
УГСПЛ	– Українська Гельсінська спілка з прав людини
ФОБ	– благодійники – фізичні особи
FATF	– Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей
USAID	– Агентство США з міжнародного розвитку

ВСТУП

З початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації (далі – РФ) держава та суспільство зосередились на одній цілі – захисті українських кордонів, допомозі потерпілим та здоланні загарбника.

Діяльність активістів в Україні зазнала змін і переорієнтувалась на розвиток волонтерського руху, благодійності та зосередження громадських організацій на наданні гуманітарної допомоги різним верствам населення та армії (постачання продуктів харчування, засобів гігієни, медикаментів, спорядження тощо).

Питання, пов'язані із публічними переслідуваннями громадських активістів, журналістів, блогерів, правозахисників через їх громадянську позицію, відійшли на другий план. Однією із причин таких змін може бути те, що частина представників громадянського суспільства, яка активно виражала свої погляди на політичну ситуацію в країні, боролася з наступом на свободу слова, проявами корупції в ешелонах влади, виражала протести щодо захоплень і забудови територій, – в умовах війни перейшла до лав ЗСУ або у волонтерську діяльність, як того вимагала ситуація.

Волонтерський рух набрав чималих обертів і майже кожен громадянин України так чи інакше до нього причетний. З одного боку така ситуація призвела до згуртованості суспільства та готовності прийти на допомогу за будь-яких обставин, а з іншого – через зловживання недобросовісних осіб породила негативні настрої серед людей.

Так, наприкінці весни 2022 року в інформаційний простір почали потрапляти кейси, пов'язані із звинуваченнями волонтерів в розкраданні отриманої ними для передачі цільовим групам допомоги, ухилянні від сплати податків та ін.

В суспільстві почала формуватися гіпотеза про волонтерську, благодійницьку діяльність, спрямовану на надання гуманітарної допомоги, як засіб незаконного збагачення, уникнення податкових зобов'язань, ухилення від мобілізації тощо.

Обурення суспільства почало наростати, престиж ролі волонтера став падати, довіра до цієї сфери ставала все нижчою. Правоохоронні органи через брак ресурсів не могли ефективно розслідувати всі випадки правопорушень. Відтак, держава, намагаючись втримати та контролювати машину постачання гуманітарної допомоги, почала спроби впровадження нормативних рамок для діяльності волонтерів. На шляху таких змін держава зустріла спротив, оскільки деякі з таких ініціатив унеможливлювали волонтерство як явище.

Упродовж 2022-2024 рр. спостерігалась певна динаміка активізації законодавчих ініціатив, які так чи інакше можуть негативно вплинути або вплинули на діяльність громадських активістів. Насамперед, це тиск з боку фіскальних органів, кримінальне переслідування через обвинувачення у збагаченні від продажу гуманітарної допомоги, обмеження/блокування розпоряджатися банківськими рахунками тощо.

Тому навіть у такий непростий час представники організацій громадянського суспільства, активісти та волонтери потребують захисту та посилення стійкості у боротьбі з викликами, що постають не тільки як наслідок діянь ворога, а і через рішення, дії чи бездіяльність представників влади.

В рамках програми «Supporting Active Citizens under Pressure in Ukraine» команда УГСПЛ відслідковувала проєкти нормативно-правових актів та прийняті закони та підзаконні акти, які містять або потенційно можуть містити загрози для правозахисників, активістів чи волонтерів, а також здійснювала ведення конкретних справ щодо тиску на активістів та волонтерів.

Зазначений моніторинг проводився шляхом аналізу:

- законопроектів, зареєстрованих на сайті Верховної Ради України;
- прийнятих законів;
- підзаконних нормативно-правових актів;
- офіційних оголошень центральних органів виконавчої влади;

- публікацій, розміщених на інформаційних онлайн-платформах ЗМІ та інших каналах обміну інформації;
- дописів на офіційних та особистих сторінках благодійних організацій/фондів та волонтерів у соціальних мережах;
- інших відкритих джерел.

Метою цього моніторингу є висвітлення взаємовідносин держави та громадського сектору в умовах повномасштабного воєнного вторгнення РФ в Україну, підкреслення проблем, які виникли або потенційно можуть виникнути під час такої взаємодії, задля попередження порушення прав людини в демократичній країні.

В цьому документі висвітлені основні законодавчі ініціативи, закони та підзаконні нормативно-правові акти, що були проаналізовані УГСПЛ та містили загрози для активізму в Україні.

Висновки, що містяться у цьому звіті, були зроблені в період прийняття, опублікування нормативно-правових актів, їх проєктів тощо та підсвічують загрози, що були актуальні в той час для активістів, правозахисників і волонтерів. Нормативно-правові акти, які потрапили в поле зору УГСПЛ, та висновки до них можуть відрізнятися від наразі прийнятих та чинних документів у зв'язку із їх доопрацюваннями, внесеннями до них змін, відкликанням чи втратою чинності.

Розділ I. ЗАГРОЗИ У СФЕРІ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ

Розуміючи стурбованість суспільства щодо непоодиноких випадків привласнення чи продажу товарів гуманітарної допомоги, держава вживає заходів щодо посилення нормативного регулювання процесів надходження гуманітарної допомоги. Такі дії нерідко призводять до зменшення можливостей організацій та волонтерів щодо ввезення товарів як гуманітарної допомоги, збільшення контролю за каналами надходження та доставлення товарів гуманітарної допомоги до її набувачів, посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері гуманітарної допомоги тощо. Зазначені важелі впливу, так чи інакше, мають наслідком звуження доступу волонтерів та організацій до зайняття гуманітарною діяльністю в цілому, що призводить до зниження активності волонтерської спільноти в країні. Нижче наведені аналізи нормативних актів та їх проєктів, які потенційно містять загрози для активістів та волонтерів.

1.1. Кримінальне переслідування

Згідно із Законом № 2155-IX від 24.03.2022 Кримінальний кодекс України (далі – КК України) доповнено статтею 201-2 «Незаконне використання з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги» (далі – Закон 2155).

Санкції статті передбачені за продаж товарів (предметів) гуманітарної допомоги або використання благодійних пожертв, безоплатної допомоги або укладання інших правочинів щодо розпорядження таким майном, з метою отримання прибутку, вчинені у значному розмірі.

Діапазон покарання варіюється від штрафів до позбавлення волі на строк від п'яти до семи років. Найбільш суворі санкції передбачені за вчинення вказаних дій організованою групою або в особливо великому розмірі, або під час надзвичайного або воєнного стану.

Таким чином, продаж товарів (предметів) гуманітарної допомоги або використання благодійних пожертв, безоплатної допомоги або укладання інших правочинів щодо розпорядження таким майном, з метою отримання прибутку, вчинені у значному розмірі під час воєнного стану, тягнуть за собою найсуворіше покарання, передбачене санкцією статті 201-2 КК України, — до семи років позбавлення волі.

Одразу після набрання чинності Законом 2155 на початку квітня 2022 правоохоронці по всій Україні почали проводити гласні і негласні слідчі дії по відношенню до відомих волонтерів. Надалі частині з них повідомили про підозру і звинуватили у продажу з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги: автомобілів, бронешитів та ін. товарів.

Водночас практично у всіх відомих правозахисникам випадках для придбання товарів для військових волонтери витрачали не лише кошти донорів, але і власні.

При цьому волонтери, як правило, використовували постанову Кабінету Міністрів України від 01 березня 2022 року № 174 «Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану» (далі – постанова КМУ № 174), декларували товари гуманітарною допомогою для швидкого ввозу їх до України, брали кошти за привезені речі, товари для компенсації власних витрачених, а не для заробітку.

Відповідно до вказаної постанови КМУ пропуск через митний кордон України гуманітарної допомоги від донорів (у значенні Закону України «Про гуманітарну допомогу») здійснюється за місцем перетину митного кордону України шляхом подання товаросупровідних документів або декларації, заповненої особою, що перевозить даний товар, за формою згідно з додатком, без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Версія слідства зазвичай будується на «продажі» товарів гуманітарної допомоги, які були задекларовані такими по процедурі постанови КМУ, проте у статті 201-2 КК України поняття «гуманітарна допомога» має розумітись згідно з визначеннями

законів України «Про гуманітарну допомогу» та «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Відповідно до статті 1 Закону України «Про гуманітарну допомогу» гуманітарна допомога — цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану, зокрема внаслідок стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкою хворобою конкретних фізичних осіб, а також для підготовки до збройного захисту держави та її захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

В ситуації існуючих реалій українські волонтери були донорами не товарів, а послуг з пошуку, придбання і доставки товарів бенефіціарам — військовим, а вартість товару вони сплачували самостійно. Адже донорами грошової чи натуральної допомоги виступали юридичні або фізичні особи, які перебували за межами України і не мали змоги її постачання безпосереднім бенефіціарам.

Таким чином, у даному випадку мають місце як умисне некоректне застосування правоохоронцями статті 201-2 КК України, так і недостатньо чітке регулювання у сфері надання гуманітарної допомоги.

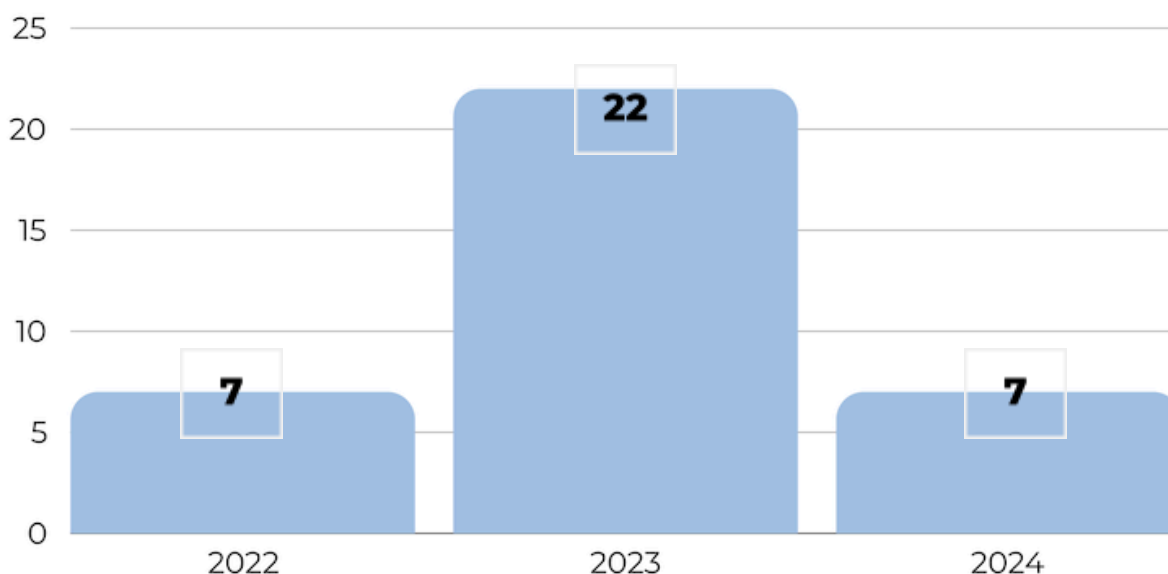
Дворічна практика правозастосування статті 201-2 КК України свідчить, що в умовах війни правоохоронна та судові системи України працюють у надрезимі. Левова частка їх зусиль зосереджена на документуванні та розслідуванні воєнних злочинів.

Утім, органи слідства продовжують розслідувати, а суди розглядати провадження щодо незаконного використання з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги. (стаття 201-2 КК України).

За даними Єдиного державного реєстру судових рішень протягом 2022, 2023 рр. та станом на 09.08.2024 кількість вироків судів першої інстанції за зазначеною статтею становить – 36. Із них: у 2022 – 7, у 2023 – 22, у 2024 – 7. Також із зазначених вироків: 34 – обвинувальні, 1 – виправдувальний (05.04.2024), 1 – не завантажений до реєстру через необхідність виправлення технічних помилок.

Більшість обвинувальних вироків винесені на основі угоди про визнання винуватості між прокурором та обвинуваченим.

Кількість вироків за статтею 201-2 КК України (станом на 09.08.2024)



За інформацією Офісу Генерального прокурора, наведеною у звіті Тимчасової слідчої комісії ВРУ з питань розслідування можливих порушень законодавства України у сфері отримання, розподілу, транспортування, зберігання, використання за цільовим призначенням гуманітарної та іншої допомоги, а також неефективного використання державного майна, яке може бути використане для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб та забезпечення інших потреб держави,

затвердженого постановою ВРУ від 21 вересня 2023 року № 3395-ІХ, дані щодо розслідування цих злочинів досить широкі. ТСК здійснювала свою роботу в період з 20 вересня 2022 року по 21 вересня 2023 року.

Так, відповідно до відомостей Єдиного реєстру досудових розслідувань органами Національної поліції України здійснюється досудове розслідування 443 кримінальних проваджень за статтею 201-2 КК України. Крім того, розслідується ще понад 200 кримінальних проваджень щодо неправомірних дій з гуманітарною допомогою, розпочатих за іншою кваліфікацією (шахрайство, привласнення та розтрата майна, крадіжка, хабарництво тощо).

За результатами досудового розслідування повідомлено про підозру 168 особам у 113 кримінальних провадженнях, з них 201-2 КК України - 114 особам у 77 кримінальних провадженнях. До суду направлено 74 обвинувальні акти, з них за статтею 201-2 КК України, - 48.

За результатами судового розгляду ухвалено 28 обвинувальних вироків, з них за частиною третьою статті 201-2 КК України - 13.

Закрито 181 кримінальне провадження, з них за статтею 201-2 КК України, — 96.

Статистика процесу розслідування та притягнення до відповідальності за статтею 201-2 КК України

(за інформацією, викладеній у звіті спеціальної ТСК ВРУ, затвердженому постановою ВРУ від 21.09.2023)

Повідомлено про підозру



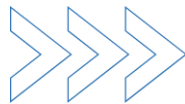
114 особам
у **77** кримінальних
провадженнях

Направлено до суду



48 обвинувальних актів

Ухвалено судом**13** обвинувальних вироків за частиною третьою статті 201-2 КК України

Закрито**96** кримінальних проваджень

Зважаючи на таку статистику, можна зробити висновок як про велике навантаження на органи слідства та суди, так і про можливі складнощі в процесі доказування. Окрім того, важливим є те, що слідство ведеться за різними кваліфікаціями, що у свою чергу може свідчити про недосконалість запровадженої статті 201-2 КК України та необхідність її перегляду.

1.2. Нові правила ввезення гуманітарної допомоги

На початку вересня 2023 року Уряд прийняв постанову Кабінету Міністрів України від 05.09.2023 № 953 «Деякі питання пропуску та обліку гуманітарної допомоги» (далі – новий Порядок та постанова № 953). Зазначеною постановою запроваджено новий порядок ввезення гуманітарної допомоги, яким встановлено нову систему обліку і звітності щодо отримання і розподілу гуманітарної допомоги з метою запобігання зловживанням у цій сфері.

Однак багато представників громадянського суспільства виступили із заявою, що таке посилення державного контролю може стати суттєвою перешкодою для волонтерської діяльності фізичних осіб, ускладнить роботу невеликих благодійних організацій та міжнародних організацій, які не мають офіційних представництв в Україні.

Так, до запровадження нових правил постановою № 953 діяв спрощений механізм пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану, визначений постановою КМУ № 174. Він обмежувався поданням отримувачем гуманітарної допомоги або його представником (водієм

транспортного засобу, на якому доставляється гуманітарна допомога) декларації для митного оформлення товарів як гуманітарної допомоги у пункті пропуску через митний кордон, а для окремих товарів військового призначення – гарантійного листа кінцевого користувача таких товарів (військової частини).

Такі спрощені вимоги, терміново запроваджені Урядом в березні 2022 року у зв'язку із повномасштабною війною, дозволили посилити спроможність держави у забезпеченні обороноздатності та гуманітарної підтримки населення, залучивши до волонтерського руху тисячі людей.

Постанову № 953 розробили в ході роботи Тимчасової слідчої комісії ВРУ щодо нецільового використання гуманітарної допомоги (звіт цієї ТСК схвалений Постановою Верховної Ради України від 21.09.2023 № 3395-IX). ТСК здійснювала свою роботу в період з 20 вересня 2022 року по 21 вересня 2023 року.

Щоб запобігти зловживанням, ввезення гуманітарної допомоги за новими правилами передбачало повну цифровізацію пов'язаних з цим процесів:

- реєстрацію на електронній платформі отримувача гуманітарної допомоги, який планує завозити вантаж;
- формування декларації з унікальним номером, що містить інформацію про товар, його кількість тощо;
- подання звіту про розповсюдження гуманітарної допомоги організаціями, які її завезли.

Постанова № 953 та новий Порядок мали легітимну мету, але перспектива їхнього впровадження під час повномасштабної війни викликала хвилю обурення серед волонтерів та військових. Передбачена новим Порядком система обліку і звітності справді була спрямована проти зловживань, пов'язаних з отриманням і розподілом гуманітарної допомоги. Багато представників громадянського суспільства вважали, що таке посилення державного контролю може стати нездоланною перешкодою для волонтерської діяльності фізичних осіб, ускладнить роботу невеликих благодійних організацій та міжнародних організацій, які не мають офіційних представництв в Україні.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про гуманітарну допомогу» отримувачі гуманітарної допомоги – юридичні особи, яких зареєстровано в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги в установленому Кабінетом Міністрів України порядку. Діяльність волонтерів-фізичних осіб, які ввозять гуманітарну допомогу, наразі знаходиться поза правовим полем, при цьому попередній Порядок за постановою КМУ № 174 майже не перешкоджав в закупівлі і ввезенню гуманітарної допомоги фізичними особами, які здійснюють волонтерську діяльність.

Новим Порядком Уряд намагався привести підзаконні нормативно-правові акти у відповідність до Закону «Про гуманітарну допомогу» і повернути процес ввезення гуманітарної допомоги у визначені Законом рамки. Як вихід, волонтерам, які не діють від імені власного фонду чи організації – юридичної особи, довелося б шукати посередника – юридичну особу, яка погодиться взяти на себе відповідальність за всі обов'язки отримувача гуманітарної допомоги щодо виконання вимог нового Порядку.

Створення особистого кабінету в автоматизованій системі означало б реєстрацію в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги, при цьому право на формування електронного кабінету, вчинення дій щодо формування декларації, подання звіту мали б лише керівники отримувачів гуманітарної допомоги. Фактично, ці дії часто вчиняються іншими уповноваженими особами ГО, БФ – бухгалтерами, юристами тощо. Для вирішення цього питання Міністерство пропонувало, зокрема, надавати права користувача автоматизованої системи нарівні з керівником іншим уповноваженим особам через спеціальну робочу групу при Міністерстві соціальної політики України, яка б «вручну» перевіряла довіреності, статутні документи, що підтверджуватимуть законність представництва інтересів БФ чи ГО.

Новий Порядок також ставив під сумнів спроможність ввозити гуманітарну допомогу міжнародних організацій, які не мають зареєстрованого в Україні представництва. Такі організації не мали можливості отримати кваліфікований електронний підпис, через що не змогли б зареєструватися в автоматизованій системі

і набути статус отримувача гуманітарної допомоги. Тому міжнародні організації не могли б ввозити гуманітарну допомогу самостійно.

Пізніше це питання було врегульовано змінами в Закон України «Про гуманітарну допомогу», де такі організації набули статусу отримувача гуманітарної допомоги, а також в постанові КМУ від 09.10.2020 № 927. В ній визначено, що дипломатичне представництво, консульська установа іноземної держави або представництво міжнародної організації в Україні для реєстрації в Єдиному реєстрі через Автоматизовану систему гуманітарної допомоги та з використанням кваліфікованого електронного підпису уповноваженої особи, визначеної іноземним представництвом, вносить дані, відомості про осіб, уповноважених вчиняти дії від імені іноземного представництва (прізвище, власне ім'я, по батькові, посаду, країну реєстрації головного офісу іноземного представництва та ін.

Також відповідно до Закону України «Про гуманітарну допомогу» отримувачі гуманітарної допомоги і набувачі гуманітарної допомоги (юридичні особи) щомісяця в установленому порядку мають подавати звіти про наявність та розподіл гуманітарної допомоги. Тому вимога звітності в нормах постанови № 953 також є цілком виправданою.

Однак пунктами 13-15 нового Порядку передбачалося, що задекларована гуманітарна допомога, щодо якої не подано звіт протягом 90 календарних днів з дати внесення інформації про митне оформлення гуманітарної допомоги за декларацією, вважається такою, стосовно якої відсутній облік щодо отримання та цільового використання, та використаною не за цільовим призначенням, а користувач автоматизованої системи – отримувач гуманітарної допомоги видаляється з Єдиного реєстру та його обліковий запис блокується. Повторна реєстрація, а відтак відновлення діяльності у сфері гуманітарної допомоги, можливі лише через 6 місяців.

Такий підхід не видається надто жорстким, якщо говорити про умови мирного часу, проте в умовах активно триваючої війни, з огляду ракетні атаки, перебої з електропостачанням тощо, він мав би включати можливість для отримувачів гуманітарної

допомоги зазначити причини неподання чи невчасного подання звіту і оскаржити видалення із Єдиного реєстру його користувачів та блокування їхніх облікових записів.

Після хвилі обурення в жовтні 2023 року Міністерство соціальної політики України ініціювало спільну зустріч, на якій було роз'яснено та обговорено сильні та слабкі сторони постанови № 953. Волонтери, своєю чергою, прохали Міністерство вжити заходів щодо відтермінування набрання чинності цією постановою, а згодом звернулися до Уряду з відповідною петицією.

14 листопада 2023 року низка благодійних організацій у відкритому зверненні до Президента попросили ініціювати перед Урядом розгляд питання про відтермінування запровадження нової системи та подовження дії поточного спрощеного режиму ввезення та оформлення гуманітарної допомоги, щонайменше на 6 місяців, з урахуванням пропозицій і зауважень представників організацій громадянського суспільства та волонтерського руху.

20 листопада 2023 року КМУ під тиском громадських та волонтерських організацій продовжив можливість використання спрощеної процедури (паперових декларацій) для ввезення гуманітарної допомоги в Україну до 1 квітня 2024 року та послабив деякі важелі щодо відповідальності отримувачів гуманітарної допомоги за порушення вимог щодо звітності.

Так, Уряд пом'якшив відповідальність за порушення строків подання звітності. Якщо БФ порушив норму вперше - отримувач втрачає статус отримувача гуманітарної допомоги на три місяці. І має можливість поновити статус у разі подання звіту протягом місяця з дати блокування облікового запису в електронній системі.

У разі повторного порушення вимог щодо звітності повторна реєстрація здійснюється не раніше ніж через шість місяців після внесення запису про втрату статусу отримувача.

Таким чином, Уряд, переслідуючи власні цілі, намагався звузити можливості для роботи волонтерів. Однак під тиском громадськості вийшов на конструктивний діалог, який дав позитивні результати для обох сторін.

Тому для оптимізації та перерозподілу ресурсів, в тому числі людських, особливо важливими є налагодження публічних діалогів при опрацюванні нормативних актів із громадськістю ще на етапі їх проєктів. Зазначене матиме позитивний наслідок у вигляді відпрацьованого та ефективного нормативно-правового акта, який налагоджуватиме систему гуманітарної допомоги в Україні, а не блокуватиме роботу людей, які приносять допомогу.

1.3. Зміни в Закон України «Про гуманітарну допомогу»

23 січня 2024 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо ввезення, обліку, розподілу гуманітарної допомоги, особливостей оподаткування відповідних операцій та подання звітності»¹ (далі — закон 3448-IX). Ним впровадилась низка змін, якими визначаються особливості регулювання сфери гуманітарної допомоги.

За редакцією Закону України «Про гуманітарну допомогу» до внесених змін отримувачами гуманітарної допомоги вважалися юридичні особи, зокрема благодійні, громадські організації/фонди незалежно від країни заснування/походження, які пройшли процедуру реєстрації в Україні.

За законом 3448-IX (зміни до статті 1) **перелік отримувачів доповнився** відокремленими підрозділами іноземних неурядових благодійних організацій, які акредитовані в Україні, та представництвами міжнародних міжурядових організацій в Україні (без створення юридичної особи).

Також за цим законом **отримувачами гуманітарної допомоги можуть бути:**

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3448-IX#Text>

- дипломатичні представництва, консульські установи іноземних держав в Україні;
- неприбуткові державні та комунальні установи, органи місцевого самоврядування;
- надавачі медичних та/або реабілітаційних послуг;
- надавачі соціальних послуг та ін.

Передбачені законом отримувачі могли здобути **статус набувачів гуманітарної допомоги**.

Попри суттєві зміни залишилося неврегульованим питання визнання фізичних осіб отримувачами гуманітарної допомоги.

Під час дії спрощеного порядку ввезення гуманітарної допомоги, затвердженого постановою КМУ № 174, де-факто діяв загальнодозвільний принцип ввезення гуманітарної допомоги, зокрема для волонтерів-фізичних осіб. Але де-юре за Законом України «Про гуманітарну допомогу» вони не мали на це права, оскільки не визнавались отримувачами гуманітарної допомоги.

Таке «позаправове поле» діяльності волонтерів спричинили гострі потреби населення та армії, що виникли після повномасштабного вторгнення РФ в Україну.

Закон 3448-IX не окреслив статус отримувачів гуманітарної допомоги-фізичних осіб. Тому невизначеними залишилися наслідки такої діяльності для громадян (облік, звітність, відповідальність тощо).

Утім, варто звернути увагу на зміни, що вносилися законом 3448-IX до статті 3 Закону України «Про гуманітарну допомогу».

Норма передбачала, що на період дії воєнного або надзвичайного стану та протягом трьох місяців після його припинення чи скасування Кабінет Міністрів України наділяється правом *«розглядати та приймати рішення про розширення переліку отримувачів гуманітарної допомоги»*.

Тому можна припустити, що питання отримувачів-фізичних осіб буде врегульоване Урядом в майбутньому.

Також Законом 3448-IX встановлювалося, що в період дії воєнного стану та протягом трьох місяців після його припинення чи скасування отримувачі, які визначені в статті 1 Закону України «Про гуманітарну допомогу» (зі змінами), набувають статус отримувача гуманітарної допомоги незалежно від їх включення до Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги (зміни до статті 15). Таким чином, на рівні закону врегульовано питання, які попередньо передбачені в підзаконних актах, зокрема в постанові № 953.

Серед норм, які підтверджують положення підзаконних актів, - повноваження Кабінету Міністрів України встановлювати **спрощений порядок визнання допомоги гуманітарною** за декларативним принципом, без прийняття відповідного рішення спеціально уповноваженим державним органом з питань гуманітарної допомоги, на період дії воєнного або надзвичайного стану та протягом трьох місяців після його припинення чи скасування (зміни до статті 3).

Нині спрощений порядок уже передбачений постановою № 953. Утім, зауважимо, що Уряд наділений правом встановлювати додаткові особливі правила для певних категорій товарів. Тому перед ввезенням допомоги на територію України, волонтерам необхідно пересвідчитись чи затверджені винятки щодо визнання їх товарів гуманітарною допомогою.

Закон 3448-IX передбачав, що гуманітарною допомогою за спрощеним порядком визнаються транспортні засоби, призначені для військовослужбовців, які використовуватимуть авто для оборони України. Цей порядок також визначається Кабінетом Міністрів України (зміни до статті 15).

Закон 3448-IX «легалізував» запроваджену постановою № 953 автоматизовану систему реєстрації гуманітарної допомоги. Вона дозволяла ввозити на територію України до 01.04.2024 товари за декларативним принципом без використання автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги.

Однак **подавати звітність до автоматизованої системи** отримувачі допомоги зобов'язані, навіть якщо вона ввезена за

декларативним принципом (паперова декларація). Отримувачі гуманітарної допомоги, ввезеної без використання автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги, до 31.03.2024 мали завантажити до системи копію паперового звіту про використання та розподіл ввезеної гуманітарної допомоги.

З 01.04.2024 використання автоматизованої системи для реєстрації гуманітарної допомоги задля присвоєння їй унікального номеру та ввезення на митну територію України стало **обов'язковим**.

Окрім того, Закон 3448-IX встановлював **особливості розподілу та надання гуманітарної допомоги**.

Так, за загальним правилом зміна отримувача гуманітарної допомоги можлива лише за письмовим погодженням з донором. Винятком є випадки, коли донор надав таке погодження під час його пропозиції про надання гуманітарної допомоги або коли це передбачено правочином щодо здійснення гуманітарної допомоги.

Закон передбачав, що належні (погоджені донором) отримувачі мають право здійснювати розподіл або перерозподіл гуманітарної допомоги між набувачами гуманітарної допомоги з дотриманням її цільового призначення без додаткового погодження з донором.

Важлива також запроваджена законом 3448-IX норма відносно перерозподілу гуманітарної допомоги.

Якщо передбачені законом отримувачі виступають і набувачами гуманітарної допомоги, то вони мають право передавати отриману гуманітарну допомогу іншим набувачам за умови:

- погодження отримувача такої допомоги (порядок визначається Кабінетом Міністрів України);
- дотримання її цільового призначення.

З одного боку, за потреби, такий механізм дозволяє швидко перенаправити наявну гуманітарну допомогу тим, хто її потребує. Але водночас, коли вона надійде не первинному набувачу, якому призначалась, може постати питання цільового використання такої гуманітарної допомоги.

Підводячи підсумок, прийнятим Законом держава намагалась підтвердити (легалізувати) запроваджені підзаконними нормативно-правовими актами новели.

Такий алгоритм нормативного врегулювання відносин виглядає досить нелогічним, оскільки постанови, накази та розпорядження, як акти нижчої юридичної сили, повинні прийматися на виконання положень законів, а не навпаки, що визначено пунктом п'ятим частини другої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Адже відповідно до статті 34 вказаного Закону норми повинні відповідати принципу правової визначеності, однією із ознак якого є передбачуваність (прогнозованість). Однак чи можна говорити про прогнозованість, якщо Уряд здійснює реформування тієї чи іншої сфери, не підкріплюючи при цьому нормами закону власні дії?

Окрім того, змінами до Закону України «Про гуманітарну допомогу» не заповнені прогалини щодо діяльності фізичних осіб-волонтерів як отримувачів гуманітарної допомоги, не окреслено наслідки за перерозподіл гуманітарної допомоги та особливостей її цільового використання за умови такого перерозподілу.

Розділ II. ЗАГРОЗИ У СФЕРІ ПОДАТКІВ ТА ЗВІТНОСТІ

2.1. Податковий тиск

16 листопада Верховна Рада України ухвалила Закон №2747-ІХ від 16.11.2022 «Про внесення змін до пункту 165.1.54 статті 165 Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування певних видів благодійної допомоги, зібраної волонтерами» (далі – Закон 2747).

Метою вказаних законодавчих змін є звільнення від оподаткування фізичних осіб, які з 24 лютого почали збирати кошти на свої приватні картки для надання благодійної допомоги, але не були внесені до Реєстру волонтерів антитерористичної операції та/або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації (далі – Реєстр волонтерів АТО).

Закон начебто мав звільнити від оподаткування усі збори на картку індивідуальних благодійників, які увійдуть до Реєстру волонтерів АТО до 1 січня 2023 року.

Втім відповідно до пп. б, пп. 165.1.54, п. 165.1, ст. 165 Податкового кодексу України благодійники – фізичні особи (далі – ФОБ) повинні також мати документальне підтвердження своїх витрат. Таким чином, просто бути у Реєстрі волонтерів АТО недостатньо для звільнення від оподаткування.

Право не мати вказаних підтверджуючих документів дозволено законодавством лише у період з 24 лютого 2022 року по 1 травня 2022 року відповідно до частини 9 Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування операцій з об'єктами нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» (№ 2600-ІХ від 20.09.2022). Таким чином, Закон 2747 сам по собі не звільняв ФОБ від оподаткування. Адже саме відсутність у людей підтверджувальних документів, а не труднощі зі входженням до Реєстру, є наразі ключовою проблемою.

Під час воєнного стану допомога зазвичай надається в екстремальних умовах і у критично стислі терміни, коли немає часу збирати різного роду документацію. Автомобілі й коптери часто ремонтують люди без державної реєстрації підприємництва, багато речей купується «з рук», через перекупників і платформу «OLX» тощо. Таким чином, індивідуальні благодійники закривають тисячі потреб війська і цивільних, куди з різних причин не досягають руки благодійних фондів чи держави.

Зазначені законодавчі зміни потенційно могли б призвести до переслідування з боку органів державної податкової служби ФОБ, які не мають документів на підтвердження відповідних витрат з 1 травня 2022 року, проте звернулися щодо включення їх до Реєстру волонтерів АТО. Податкові органи, отримавши актуальні дані про вказаних осіб, можуть розпочати перевірку їх діяльності на предмет наявності усіх необхідних документів.

В питанні звільненні ФОБ від обов'язку входити до Реєстру волонтерів та збирати документи для підтвердження витрат слід також звернути увагу на стан можливості органів ДПС проводити податкові перевірки.

Відповідно до п. 69.1 Розділу XX «Інші перехідні положення» Податкового кодексу України у разі відсутності у платника податків можливості своєчасно виконати свій податковий обов'язок щодо дотримання термінів сплати податків та зборів, подання звітності та/або документів (повідомлень), у тому числі передбачених статтями 39 і 39-2, пунктом 46.2 статті 46 цього Кодексу, реєстрації у відповідних реєстрах податкових або акцизних накладних, розрахунків коригування, подання електронних документів, що містять дані про фактичні залишки пального та обсяг обігу пального або спирту етилового тощо, платники податків звільняються від передбаченої цим Кодексом відповідальності з обов'язковим виконанням таких обов'язків протягом шести місяців після припинення або скасування воєнного стану в Україні.

Таким чином, ключовим питанням для подання ФОБ податкових декларацій про майновий стан і доходи та, відповідно, для сплати

податків є наявність можливості в конкретного благодійника це зробити.

Визначення питання щодо наявності такої можливості знайшло відображення у наказі Міністерства фінансів України від 29.07.2022 р. №225, в якому неможливість виконання податкових обов'язків для ФОБ зводиться до 2 аспектів:

- перебування на території ведення бойових дій або ж тимчасово окупованій території (блокованій);
- форс-мажорні обставини, підтверджені сертифікатом ТПП.

Таким чином, з аналізу розділу XX «Інші перехідні положення» ПК України і п. 69.1. слідує, що попри воєнний стан за наявності у ФОБ можливості (на практиці означає «доведи зворотнє») наявний обов'язок подати декларацію про майновий стан і доходи та сплатити податки з коштів зібраних для благодійної діяльності на картку. За умови якщо ФОБ не увійшов до Реєстру волонтерів АТО і не має документів підтвердження витрат коштів на благодійність, такі ФОБ повинні подати декларацію до 1 травня 2023 року за 2022 рік та сплатити ПДФО та військовий збір до 1 липня 2023 року.

Наразі єдиною законодавчою перепорою для здійснення перевірок ДПС ФОБ є п. 69.2. розділу XX «Інші перехідні положення» ПК України, який встановлює мораторій на перевірки за виключенням певних груп перевірок. Пункт 69.2. розділу в чинній редакції не поширюється на пункти 78.1.1. та 78.1.2. ПК України, а отже тимчасово не дозволяє податковій здійснювати перевірки ФОБ.

Проте в будь-який момент можуть бути внесені зміни до ПК України, що дозволить ДПС перевіряти ФОБ.

За відсутності у ФОБ підтверджуючих витрати документів податкові органи зможуть вимагати сплати податків за ставкою 19,5% (18% ПДФО і 1,5% військовий збір), а також притягнути їх до відповідальності.

Отже, законодавець поставив ФОБ, які збирали кошти на свої картки і не мають всіх підтверджуючих документів після 1 травня 2022 року, перед вибором між «поганим і дуже поганим». З

одного боку - увійти до Реєстру волонтерів АТО, повідомити про себе податкову, опинитися під загрозою можливої перевірки і стати правопорушником, з іншого - не входити до вказаного реєстру, не декларувати надходження на картку і так само опинитись під загрозою нести відповідальність (п. 120.1 ст. 120, п. 123.1 ст. 123 ПК України, ст. 164-1 КУпАП, ч.1 ст. 212 КК України).

З огляду на це Закон 2747 не досягає заявленої мети - звільнення волонтерів від оподаткування. Адже він не вирішує головної проблеми, з якою стикнулися волонтери, доставляючи допомогу ЗСУ: відсутність документів, підтверджуючих витрати на допомогу. Натомість утворена ситуація, яка спричиняє умови для податкового тиску на вказаних осіб та притягнення їх до адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Можливим вирішенням ситуації, що склалася могло стати ухвалення законодавчих змін, якими було б подовжено ФОб часу для входження до Реєстру волонтерів АТО, а також продовжено мораторій на звітні документи. Оптимально необхідний строк в один рік. Цей час дозволив би розробити необхідні політики у сфері звітності ФОб та проведення серед них інформаційної кампанії щодо необхідності входження до Реєстру волонтерів АТО і збору звітних документів.

2.2. Необхідність громадських, благодійних організацій та благодійних фондів подавати інформацію про особу – КБВ

29 грудня 2022 року набрав чинності Закон № 2571-ІХ від 06.09.2022 «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення регулювання кінцевої бенефіціарної власності та структури власності юридичних осіб» (далі – Закон 2571), яким внесено зміни до законів «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» та «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Закон 2571 залишив обов'язок реєструвати кінцеву бенефіціарну власність (далі – КБВ) для громадських, благодійних організацій і благодійних фондів, які є неприбутковими.

Серед окремих змін до законодавства відповідно до Закону 2571 можна звернути увагу на такі:

- встановлено, що перевірка (верифікація) відомостей щодо особи КБВ здійснюється під час проведення реєстраційних дій (крім реєстрації припинення), але лише у разі подання юридичною особою відповідних відомостей про КБВ;
- чітко розмежовано, що кожен визначений документ щодо КБВ подається лише у разі реєстрації відповідних змін про КБВ;
- виключено норму щодо обов'язку юридичних осіб щорічно підтверджувати відомості про КБВ, а саме статтю 17-1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»;
- юридичні особи зобов'язані підтримувати відомості про КБВ, структуру власності в актуальному стані та подавати документи про зміни протягом 30 робочих днів з дня їх виникнення;
- засновники (учасники) юридичних осіб зобов'язані надавати на запит юридичних осіб, а також самостійно інформацію, необхідну для подання/актуалізації юридичною особою інформації про КБВ протягом 5 робочих днів з дати виникнення змін;
- у разі виявлення юридичною особою неповноти, неточностей чи помилок у поданих відомостях про КБВ така особа зобов'язана не пізніше трьох робочих днів з дня їх виявлення подати виправлені відомості;
- у разі відсутності КБВ юридична особа зобов'язана повідомити про це державного реєстратора під час проведення державної реєстрації створення, включення відомостей та змін до відомостей про юридичну особу;
- посилено відповідальність за неподання/недостовірне подання юридичною особою відомостей про КБВ.

Кінцевим бенефіціарним власником для юридичних осіб є будь-яка фізична особа, яка здійснює вирішальний вплив на діяльність юридичної особи (в тому числі через ланцюг контролю/володіння) (відповідно до пункту 30 частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»).

Громадські об'єднання зобов'язані зберігати і регулярно оновлювати інформацію, достатню для ідентифікації згідно з вимогами закону кінцевих бенефіціарних власників (контролерів), а також надавати її державному реєстратору у випадках та в обсязі, передбачених законом (відповідно до пункту 1 частини сьомої статті 23 Закону України «Про громадські об'єднання»).

У разі відсутності в юридичної особи кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи, у тому числі кінцевого бенефіціарного власника її засновника (якщо засновник – юридична особа), **в заяву вноситься обґрунтована причина його відсутності.** Зазвичай таке відбувається, коли багато засновників і частка кожного не перевищує 25 %.

Громадські організації, благодійні фонди, кооперативи та будь-які інші юридичні особи, які отримали в податковій відповідний статус і внесені до реєстру неприбуткових установ і організацій, зобов'язані подати державному реєстратору протягом встановленого строку інформацію про те, що в організації відсутні особи, які відповідають статуту кінцевого бенефіціарного власника. Контролери підприємств – це вигодонабувачі з чітко визначеною мінімальною часткою в статутному капіталі. Тому, єдина інформація по відношенню неприбуткових організацій, яка може бути внесена в ЄДР – це виключно запис про відсутність бенефіціарів. В ЄДР повинна бути внесена державним реєстратором тільки та інформація, яка буде відповідати реальності та положенням законодавства. Інакше кажучи, не може бути в реєстрі інформації з переліком осіб, які є бенефіціарами, якщо організація неприбуткова. У такому разі або

доведеться сплатити штраф (якщо накладено) та оперативно виправити запис в державному реєстрі, або попроситися зі статусом неприбутковості у податковій.

Водночас Законом 2571 розширено перелік юридичних осіб, що не повинні подавати відомості про КБВ.

Зокрема, як і раніше до такого переліку входять політичні партії, структурні утворення політичних партій, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілок, передбачені статутом профспілок та їх об'єднань, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, організації роботодавців, їх об'єднання, адвокатські об'єднання, державні органи, органи місцевого самоврядування, їх асоціації, державні та комунальні підприємства, установи, організації, торгово-промислові палати, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку.

При цьому з переліку виключено релігійні організації та організації водокористувачів.

Слід звернути увагу, що до переліку юридичних осіб, що не повинні подавати відомості про КБВ додані: житлово-будівельні кооперативи, дачні кооперативи, садівничі та кооперативи (товариства); адвокатські бюро; асоціації власників житлових будинків; організації, що здійснюють професійне самоврядування у сфері нотаріату; публічні компанії (юридичні особи, створені у формі публічного акціонерного товариства, акції яких допущені до торгів принаймні на одній фондовій біржі (регульованому ринку) з переліку іноземних фондових бірж (регульованих ринків), який формується в порядку, визначеному КМУ, на які розповсюджуються вимоги щодо розкриття інформації про кінцевих бенефіціарних власників, рівнозначні тим, що були прийняті Європейським Союзом); державні пенсійні фонди тощо.

Утім, зумисно чи випадково до вказаного розширеного переліку законодавцем не було включено громадські, благодійні організації та благодійні фонди, що ставить їх у більш вразливу ситуацію порівняно з тими ж політичними партіями, які формуються на схожих засадах.

Адже ще в жовтні 2021 року до ВРУ України було скеровано публічну заяву 305 українських організацій громадянського суспільства про необхідність перегляду положень законодавства щодо їх обов'язку подавати інформацію про КБВ.

При цьому активісти наголошували, що вимога подавати інформацію про кінцевих бенефіціарних власників для громадських і благодійних організацій є невиправданим втручанням у свободу об'єднання. ОГС працюють задля суспільних, а не приватних інтересів, їх вигода спрямована громадськості. Об'єктивно для 99 % громадських і благодійних організацій КБВ немає. І накладення цього тягаря на всі ГО, БО та БФ є не пропорційним і загалом не має ніякого сенсу.

Разом з тим посилено відповідальність за неподання або несвоєчасне подання, а також подання завідомо неправдивих відомостей КБВ.

Так, Законом 2571 внесено зміни до частини четвертої статті 35 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» та надано право Міністерству юстиції України притягати до відповідальності осіб за надання завідомо неправдивих відомостей про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи або про його відсутність (штраф у розмірі від однієї тисячі до двадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян); неподання або несвоєчасне подання особами, уповноваженими діяти від імені юридичної особи, державному реєстратору інформації про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи або про його відсутність (штраф у розмірі від однієї тисячі до двадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян)

І хоча санкції за неподання державному реєстратору інформації про КБВ та структури власності не будуть застосовуватись на строк дії воєнного стану та протягом 3 місяців з дня його припинення або скасування це не вирішує проблеми в принципі.

Вказане нормативне регулювання в цілому є ще одним додатковим тиском на ГО, БО та БФ. Держава створила умови за яких громадські об'єднання, незважаючи на неприбутковість і відсутність у них інформації про КБВ, зобов'язані під загрозою перевірок і штрафів подавати інформацію, обґрунтовувати якісь причини відсутності КБВ і т.д. У той же час аналогічні за сутністю юридичні особи, що мають багато засновників/власників (політичні партії, ОСББ, кооперативні організації тощо) від такого обов'язку звільнені.

Беручи до уваги необхідність консолідації зусиль органів державної влади та організацій громадянського суспільства в напрямку забезпечення прав суб'єктів господарювання доцільним було б включити громадські об'єднання зі статусом юридичної особи та благодійні організації в перелік юридичних осіб, які не подають інформацію про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи (пункт 9 частини другої статті 9 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»).

2.3. Звітність про майно і доходи керівників громадських організацій

11 вересня 2023 року у Парламенті зареєстровано законопроект «Про внесення змін до статті 23 Закону України «Про громадські об'єднання» щодо окремих питань забезпечення відкритості для суспільства інформації про фінансову звітність громадських об'єднань» (реєстр. № 10035 від 11.09.2023). Ним пропонувалося закріпити обов'язок керівників громадських організацій подавати щорічно до 1 квітня інформацію про доходи та майно для оприлюднення на офіційному веб-порталі Державної податкової служби.

На думку автора, законопроект таким чином мав удосконалити механізм контролю з боку держави за доходами керівників громадських організацій, що ймовірно отримані шляхом, який не відповідає заявленій статутній діяльності неприбуткової організації, відповідно до Фундаментальних принципів щодо

статусу неурядових організацій в Європі, ухваленим Радою Європи 5 липня 2002 року (далі – Фундаментальні принципи).

Ініціатива щодо подання керівниками громадських організацій інформації про доходи та майно для їх опублікування не могла бути підтримана, оскільки містить в собі ознаки надмірного та невиправданого втручання держави в діяльність організації, а також посягає на право на свободу об'єднання.

Твердження загального характеру про загрозу державним та/або суспільним інтересам не можуть використовуватися як привід для обмеження права на свободу об'єднань

Право на свободу об'єднання гарантується статтею 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та статтею 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Для досягнення своїх некомерційних цілей об'єднання повинні мати можливість залучення фінансових, матеріальних та людських ресурсів в межах норм закону. Втручання в ці процеси повинно бути виправданим та легітимним, якщо мали місце конкретні доведені протизаконні дії (Керівні принципи щодо свободи об'єднань, розроблені Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ та Комісією Ради Європи «За демократію через право» (Венеціанської комісії)). Надмірне втручання держави в ці процеси становить загрозу реалізації цього права в цілому.

В пункті 77 Фундаментальних принципів наголошується, що урядові органи можуть працювати з неурядовими організаціями для досягнення цілей державної політики, але не повинні намагатися заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем. Слід підкреслити, що в умовах відкритої військової агресії РФ проти України діяльність громадських організацій суттєво посилює спроможність держави щодо задоволення базових потреб громадян, які опинились в надскладних умовах.

Натомість в обґрунтування необхідності посилення державного контролю ініціатор законопроекту посилався на певні «журналістські розслідування», а не наводить підкріплення своєї позиції обвинувальними вироками судів щодо конкретних осіб

або фактами порушення громадською організацією вимог неприбутковості, що підтверджують завдання шкоди державним чи суспільним інтересам.

Відтак, встановлення додаткових зобов'язань для керівників громадських організацій є не виправданим та свідчило про бажання держави контролювати усю діяльність громадських організацій, що є невластивим демократичній країні.

Проте автором законопроекту не враховувалося те, що податкове законодавство України наразі містить чіткі та дієві механізми контролю за здійсненням громадськими організаціями діяльності відповідно до їх установчих документів та санкції у разі порушення законодавства: періодична звітність, сплата податку на прибуток у разі порушення вимог неприбутковості, виключення з Реєстру неприбуткових установ та організацій (абзац дев'ятий п. 46.2 статті 42, пункт 133.4 статті 133 ПК України).

Як альтернатива, в пояснювальній записці до законопроекту передбачалося, що громадські організації, які відмовились розкривати інформацію про доходи, повинні перейти на загальну систему оподаткування та отримувати статус підприємства, створеного для отримання прибутку. Однак в законопроекті не передбачено можливість такої відмови та відсутні наслідки за прийняття такого рішення. Запропонований механізм контролю викликає сумніви щодо його ефективності.

Законопроектом пропонувалося закріпити положення, які раніше було визнано такими, що суперечать Конституції України.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 6 червня 2019 року № 3-р/2019 у справі № 1-231/2018(2980/18, 3728/18) визнав неконституційними деякі положення Закону України «Про запобігання корупції», в яких за аналогією із законопроектом № 10035 пропонувалось запровадити декларування та оприлюднення інформації про доходи та майно керівників громадських організацій: «Держава зобов'язана здійснювати контроль за діяльністю громадських об'єднань..., проте такий контроль не повинен бути надмірним і перешкоджати законній діяльності цих об'єднань та реалізації громадянами їх

конституційного права на свободу об'єднань (стаття 36 Конституції України)».

Таким чином, примушуючи керівників ГО подавати додаткову звітність про їх доходи та майно, можна спостерігати за спробою надмірного втручання держави в діяльність громадських організацій, незважаючи на існування ефективних механізмів контролю за їх діяльністю. Такі дії держави можна розцінити як тиск на громадський сектор та порушення права громадян на свободу об'єднань. Законопроект перебуває на розгляді в Парламенті.

2.4. Детальний фінансовий моніторинг

Упродовж останнього часу окрім податкового, кримінального, адміністративного тиску, організації громадянського суспільства стикнулися з фінансовим тиском з боку банківської системи. Насамперед це проявляється у блокуванні рахунків без попередження, інколи на строк понад 30 днів, начебто з метою здійснення фінансового моніторингу.

Під час вказаного моніторингу банківські установи вимагають від неприбуткових організацій різного роду документи, перелік яких не є обмеженим.

Блокування рахунків без попередження, тривалість перевірки у часі, невизначеність чіткого переліку документів необхідних для пред'явлення під час фінансового моніторингу, призводять до ускладнення, а інколи і до призупинення/блокування діяльності громадських організацій.

Про потрапляння під моніторинг і пов'язані з ним проблеми заявляло багато громадських організацій.

Для того, щоб відповісти на питання чи можуть вказані дії банківських установ розцінюватися як тиск на організації громадянського суспільства через їх активну правозахисну позицію, потрібно розібратися, що лежить в правовій основі такого фінансового моніторингу і чи містить він шляхи для маніпуляцій з боку перевіряючих.

Відповідно до статті 6 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (далі – Закон), система фінансового моніторингу складається з первинного та державного рівнів. Суб'єктами первинного фінансового моніторингу, зокрема, є банки.

Згідно з частиною 3 статті 7 вказаного Закону суб'єкт первинного фінансового моніторингу, тобто банк, самостійно встановлює критерії ризиків і відповідно необхідність здійснення перевірки.

Також Національним банком України – для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, щодо яких Національний банк України, згідно зі статтею 18 Закону, виконує функції державного регулювання і нагляду, встановлено критерії ризиків і визначено заходи щодо неприбуткових організацій відповідно до постанови НБУ від 19.05.2022 р. № 65 «Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу» (далі – Положення).

Так, банк зобов'язаний запобігати тому, щоб рахунки неприбуткових організацій, включно з благодійними, використовувалися для легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та/або фінансування розповсюдження зброї масового знищення. Для цього фінансова встановлює враховує виявлені критерії ризику, а також індикатори підозрілості фінансових операцій.

Під час здійснення перевірки клієнта щодо неприбуткової організації банк має зрозуміти суть її діяльності, з використанням ризик-орієнтованого підходу. При цьому увага акцентується на таких аспектах діяльності неприбуткової організації, як: основна мета (місія) діяльності; засновниках організації; активах; основних джерелах надходжень коштів та видах донорів / осіб, що перераховують кошти на її користь; видах основних її видатків та пропорції статей на утримання неприбуткової організації в таких видатках; видах її бенефіціарів – отримувачів коштів; масштабах діяльності; методах пошуку донорів; наявних досягненнях організації, зокрема виконаних (реалізованих) проєктах / програмах; прозорості механізмів розподілу коштів та каналів

перерахування коштів бенефіціарам; цільовому використанні коштів; відповідності обсягу інформації про діяльність організації у відкритих джерелах обсягам діяльності такої організації тощо.

Тобто перелік питань у рамках вказаного фінансового моніторингу, які можуть бути поставлені перед громадською організацією є доволі широким. Відповіді на них можуть зайняти багато часу, оскільки потребують не тільки механічної передачі наявних документів, а також створення інформації.

Також відповідно до додатка 1 згаданого Положення, банк зобов'язаний забезпечувати актуалізацію даних про клієнта (отриманих та наявних документів, даних та інформації про нього), якщо ризик ділових відносин з клієнтом є високим — один раз на рік, середнім — раз на три роки; в інших випадках за умови відсутності підозр — раз на п'ять років.

Окрім того, банк зобов'язаний забезпечувати актуалізацію даних про клієнта також у разі виявлення фактів наявності суттєвих змін у діяльності (зокрема, в разі зміни КБВ, керівника, місця перебування юридичної особи; закінчення строку дії, втрати чинності чи визнання недійсними поданих документів, втрати чинності/обміну ідентифікаційного документа клієнта (представника клієнта) тощо.

Отже, вказане свідчить, що банк наділений повноваженнями перевіряти своїх клієнтів та підтримувати інформацію про них в актуальному стані. Закон дозволив банкам самостійно обирати підстави для перевірок, що само по собі несе корупційні ризики, у тому числі здійснення фінансового моніторингу «на замовлення».

Для прикладу за інформацією деяких активістів, банки з посиланням на Положення вимагали від громадських організацій оновлювати в Єдиному державному реєстрі всю інформацію про засновників: зміна прізвища, адреси реєстрації тощо.

Водночас, згідно з пунктом 7 статті 7 Закону України «Про громадські об'єднання», повноваження засновника громадського об'єднання закінчуються після державної реєстрації

громадського об'єднання в установленому законом порядку і вказана вимога є неправомірною.

Незважаючи на це, банки, користуючись своєю монополією на право вимагати будь-які документи в межах перевірки, рахунки не розблоковують доки не отримають запитане.

До уваги не беруться ті обставини, що для внесення змін до Державного реєстру ГО потрібно скликати збори. В умовах війни це становить проблему адже певна частина людей служить у ЗСУ, інші займаються волонтерською діяльністю і т.п.

Відповідно до статей 22 та 23 Закону банк може вчиняти такі дії:

- негайно, без попереднього повідомлення клієнта (особи) заморозити активи, пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням.
- має право зупинити здійснення операцій, якщо вони є підозрілими, та зобов'язаний зупинити такі фінансові операції в разі виникнення підозри, що вони містять ознаки вчинення кримінального правопорушення, визначеного КК України.

Такі ж чіткі дії банків із зупинення операцій та замороження активів встановлені і Положенням.

Загальний строк зупинення фінансових операцій може становити до 30 днів. Якщо в цей час правоохоронні органи не розпочнуть досудове розслідування та не накладуть арешт уже в межах кримінального провадження, то, відповідно до частини 10 статті 23 Закону, банк поновлює проведення фінансових операцій.

Таким чином, в разі небажання представників організації актуалізувати необхідну інформацію банк має право не проводити операцію – фактично блокувати рахунок упродовж тривалого строку.

Проблема полягає в тому, що Положення виписане досить широко і лишає банкам багато простору для зловживань та маніпуляцій. Адже попри те, що значна частина вимог до неприбуткових організацій закріплена на рівні законів і

підзаконних актів, Положення чітко визначає право банків визначати на власний розсуд, що затребувати в ГО, якщо їм чогось не вистачає для ідентифікації юридичної особи або перевірки певної транзакції та розпочати зтяжну глибинну перевірку.

На практиці вимоги законодавства без вичерпного переліку документів чи інформації, необхідних для здійснення фінансової перевірки, призводять до зловживань з боку фінансових установ.

І хоча це стосується не лише ГО, а й усіх юридичних осіб, проте складність виникає саме для представників неприбуткового сектору. Оскільки відповідно до додатку 7 Положення міститься вимога при перевірці неприбуткових організацій здійснювати акцент на засновниках.

Утім як вже зазначалося раніше, у випадку з громадськими організаціями завдання засновників припиняється після реєстрації організації. Надалі вони можуть і не впливати на діяльність організації, якщо не займають в ній керівні позиції у керівних органах. Сам по собі статус засновника ніяким чином не впливає на діяльність ГО.

Зазначене свідчить про необхідність внесення змін до Положення щодо вилучення норм, які стосуються необхідності перевірки засновників неприбуткових організацій. Ця позиція Положення логічніше мала б бути замінена на перевірку членів керівних органів ГО.

Ще однією проблемою, що впливає на підставу для здійснення банками фінмоніторингу, є те, що неприбуткові організації в Україні Національною оцінкою ризиків 2019 року, яку складає Держфінмоніторинг, визнано такими, що становлять високий ризик використання для відмивання грошей і фінансування тероризму. Через це ГО підпадають під перевірку щороку.

Підходи для оцінки ризиків неприбуткових організацій є не зовсім зрозумілими. До прикладу організація вважається автоматично ризиковою, якщо співпрацює з міжнародними донорами. Очевидно, що під цей критерій підпадає переважна більшість ГО, які є активними у сфері правозахисту або надання гуманітарної допомоги під час війни.

Наразі Державною службою фінансового моніторингу України з метою проведення чергового раунду Національної оцінки ризиків, який було заплановано на 2022 рік, з урахуванням вимог оновлених рекомендацій FATF, здійсненого аналізу світового досвіду проведення Національних оцінок ризиків відмивання коштів, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення, оновлено Методику проведення національної оцінки ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму в Україні.

Оновлена Методика в установленому законодавством порядку була узгоджена з Міністерством фінансів України та 30 листопада 2021 року схвалена на 12 засіданні Ради з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (далі – Методика).

Оновлення зазначеної Методики стосуються, зокрема і удосконалення механізму оцінки ризиків використання неприбуткових організацій та різних організаційно-правових форм юридичних осіб з метою відмивання коштів та фінансування тероризму.

Зазначено, що оцінка ризику використання неприбуткових організацій здійснюється спільно з Державною фіскальною службою України, Службою безпеки України, Офісом Генерального прокурора. На початковому етапі оцінки ризиків відмивання коштів або фінансування тероризму із залученням НПО, необхідно проаналізувати сектор НПО країни відповідно до реєстру НПО та виділити ті види НПО, які є вразливими до використання для злочинів ВК/ФТ.

Факторами ризику для сектору НПО можуть бути:

1. Джерела фінансування:

- міжнародні: державні та приватні фонди, значні суми коштів фізичних осіб, іноземні публічні діячі (PEP), корпорації;
- внутрішні: національні PEP, приватні особи, анонімні джерела, корпорації;
- донори без чітких гуманітарних цілей;

- іноземні донори зі складною глобальною логістичною мережею;
- донори з релігійною чи ідеологічною спрямованістю;
- НПО, що діють у районах з активними терористичними загрозами;
- НПО, що значною мірою контролюються PEP.

2. Промисловий / галузевий ризик:

- охорона здоров'я;
- гуманітарна допомога;
- соціальний сервіс;
- освіта;
- житло;
- спорт та відпочинок;
- представництво інтересів;
- релігія;
- гендер, права людини та управління, боротьба з корупцією;
- освіта;
- санітарія.

3. Географічний ризик:

- донори з юрисдикції зі слабким управлінням та контролем за ВК/ФТ для НПО;
- донори, що знаходяться в юрисдикції, де існує значна фінансова та ідеологічна підтримка терористів;
- постачальники матеріалів для НПО з юрисдикції з високим рівнем ризику або схильні до злочинних дій, таких як торгівля наркотиками, корупція у службовій діяльності, контрабанда тощо;
- постачальник, що належить PEP;
- постачальник у переліку країн, що займаються тероризмом;
- НПО країни, що підпадають під ембарго, санкції тощо,

- НПО країни, які не виконують чи неналежним чином виконують рекомендації міжнародних організацій у сфері ПВК/ФТ;
- НПО, що діють у районах з активною терористичною діяльністю.

4. Ризик продукту / послуги:

- використання путівок;
- використання кооперативних та громадських груп;
- прямий електронний переказ бенефіціарам;
- переказ через банківський рахунок.

Важливу роль при оцінці ризику щодо НПО за Методикою відіграє огляд неприбуткового сектору, який періодично проводиться ПФР.

Для всебічної і точної оцінки ризиків ВК/ФТ із залученням НПО важливо оцінити фактори ризику, які допоможуть визначити зважений рівень ризику, перерахувавши кожен компонент та присвоївши рейтинг чи оцінку, які дозволять встановити загальний ризик сектору НПО.

Наприклад, такий фактор ризику, як незначна кількість НПО у секторі, яка має системи та процедури для підтвердження легітимності своїх клієнтів, їхніх КБВ, близьких та пов'язаних з ними осіб віднесено до високого ступеню ризику, який визначений як вразливість з оцінкою 7-9 за шкалою від 1 до 9.

Також організація вважається автоматично ризиковою, якщо співпрацює з міжнародними донорами.

Таким чином, якщо громадська організація працює у сфері захисту прав людини або надає гуманітарну допомогу ЗСУ і, як приклад, має міжнародного донора USAID і при цьому повідомила держреєстратора про відсутність КБВ – вона автоматично зараховується до організації з високим рівнем ризику відмивання коштів або фінансування тероризму і підпадає під щорічні фінансові моніторинги із усіма його негативними наслідками.

Тому на даному етапі громадським організаціям, на жаль, треба доводити державному сектору, що вони не становлять ризиків. І це заважає ефективній діяльності ГО, особливо зараз, коли громадський сектор великою частиною став на допомогу Україні задля перемоги над російським агресором.

Утім, щоб належним чином оцінити наявний баланс між рівнем ризиків діяльності громадських організацій з одного боку і ефективністю банківського фінансового моніторингу з іншого боку, потрібно провести відповідне дослідження. Насамперед має бути досліджене питання: на скільки банківські перевірки є ефективними з точки зору виявлення, попередження, запобігання відмиванню коштів чи фінансуванню тероризму. Скільки кримінальних справ по відношенню до ГО порушено і який їх результат.

І хоча за наявними прикладами сьогодні не зафіксовано випадків використання фінансового моніторингу ГО як тиску на них через здійснення правозахисної діяльності, діючі норми законодавства не виключають такої можливості в майбутньому.

Тому мають бути змінені Методика та внесені зміни до Закону і Положення з метою їх лібералізації по відношенню до громадського сектору.

2.5. Обмеження переказів з картки на картку

Незважаючи на велику кількість нормативних обмежень щодо волонтерів та благодійників, робота правоохоронних органів щодо розслідування випадків зловживань та шахрайства серед недобросовісних осіб є недостатньою.

Тому НБУ розпочав публічні дискусії щодо встановлення обмежень щодо кількості та сум грошових переказів з картки на картку.

Так, 4 липня 2023 року відбулось засідання Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики, на якому Голова НБУ України підтвердив стійкі наміри НБУ щодо обмеження для переказів з картки на картку.

Необхідність введення таких лімітів пов'язана із великою кількістю шахрайських дій, зокрема в частині здійснення тіншових платежів в рамках міскодингу, коли реальне призначення платежу підміняється фальшивим.

Підтримуючи намагання НБУ мінімізувати протиправні дії шахраїв та детінізувати доходи осіб, такі обмеження можуть мати певні ризики для волонтерської спільноти.

За понад два роки повномасштабної війни волонтерський рух в Україні вийшов на новий рівень і став найпоширенішим джерелом закриття нагальних потреб як цивільних, так і військових.

Формування та наповнення так званих «банок» для благодійних зборів є ефективним та зручним для волонтерів джерелом коштів для закупівлі життєво необхідних для військових під час війни автомобілів, дронів, амуніції, військового спорядження тощо. Окрім того, часто такі збори організовують родичі військових.

Громадяни готові жертвувати щодня суми «чашку кави» чи навіть більше. Багато хто готовий відмовитись від подарунку на день народження чи інше свято на користь донату для захисників.

Встановлення обмежень на кількість та суми переказів могло б стати перепорою у функціонуванні налагоджених та швидких алгоритмах наповнень благодійних, в тому числі невеликих, зборів для ЗСУ, а також для цивільних осіб, що постраждали від дій РФ тощо.

27 серпня Національний банк України (далі – НБУ) прийняв постанову Правління Національного банку України від 27 серпня 2024 року № 102 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18»² (далі – постанова).

Обмеження стосуються фізичних осіб щодо переказів з карти на карту. Ліміт таких переказів становить 150 000 гривень на місяць (прим. раніше обговорювався ліміт у 100 000 гривень та не більше 30 разів на місяць).

² https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_27082024_102

Ліміти застосовуються на вихідні перекази за усіма рахунками особи, відкритими в одному банку, на рахунки інших фізичних осіб. Ці обмеження є тимчасовими та діятимуть з 1 жовтня 2024 року по 31 березня 2025 року.

При розробці постанови НБУ провів кілька обговорень зі спільнотою волонтерів, щоб мінімізувати обмеження їх діяльності. Так, ліміти не застосовуватимуться, зокрема, до рахунків волонтерів, які відповідають критеріям, визначеним постановою (під час поповнення рахунків та під час переказів з них).

Остаточне рішення про незастосування обмеження прийматиметься надавачем платіжних послуг (банком) на основі постанови, яка набрала чинності 28 серпня 2024 року, та власних внутрішніх документів, які повинні бути розроблені на її виконання.

Так, положення постанови надають надавачу платіжних послуг право (можливість) не застосовувати обмеження, якщо діяльності особи-клієнта ідентифікована ним як волонтерська. Таке ідентифікація можлива за відповідності щонайменше двом із таких критеріїв:

- 1) фізична особа-користувач офіційно зареєстрована як волонтер;
- 2) проведення волонтерських зборів є типовою діяльністю за рахунками фізичної особи-користувача в наданні платіжних послуг;
- 3) фізична особа-користувач подала листа від державного органу/військової частини/благодійного фонду щодо співпраці в межах організації збору коштів;
- 4) фізична особа-користувач надала інформацію щодо запланованих суми та строків збору коштів із зазначенням мети такого збору та подальшого використання зібраних коштів;
- 5) інформація з відкритих джерел, соціальних мереж та мережі Інтернет шляхом зіставлення з іншою наявною в надавача платіжних послуг інформацією, що підтверджує здійснення фізичною особою-користувачем волонтерської

діяльності та мету зборів, що проводяться в межах волонтерської діяльності.

Однак варто зауважити, що основний важіль впливу на встановлення такого обмеження передається в руки банків (надавачів платіжних послуг). Адже за постановою НБУ надав їм право встановлювати належність (правильність) тих чи інших документів, фото, скрінів із соцмереж тощо як таких, що дозволяють ідентифікувати особу як волонтера та, відповідно, не застосовувати обмеження до його рахунку.

Так, банк може встановити власну процедуру подання «доказів волонтерства»: онлайн, в паперовому вигляді, листом чи особисто, а також процедури зіставлення інформації між собою і тд.

Окрім того, постанова наділила надавачів платіжних послуг правом враховувати будь-яку негативну інформацію щодо ділової репутації, а також недобросовісної волонтерської діяльності фізичної особи-користувача стосовно реальності та прозорості волонтерських зборів або невідповідності заявленої мети збору коштів фактичним витратам зібраних коштів.

Наявність у надавача платіжних послуг будь-якої негативної інформації, включаючи інформацію із відкритих джерел, щодо недобросовісної волонтерської діяльності фізичної особи-користувача може бути підставою для відмови надалі здійснювати перекази в обсязі, що перевищує суму 150 000 гривень.

Зазначені положення можуть бути по-різному протрактовані і рішення про застосування обмеження залежатиме від банку, а точніше від працівника, який ідентифікуватиме особу як волонтера.

Наприклад, негативно може бути оцінена ситуація, коли збір здійснювався на придбання авто для військових, його вартість вийшла меншою за суму збору і решту волонтер витратив на придбання дронів чи амуніції. Заявлена ціль збору – авто – де-юре не співпала з витратами на неї. Однак де-факто не є ознакою недобросовісності волонтера.

Зазначене може мати ризики виникнення різного роду непорозумінь та конфліктів, де за відсутності чітких критеріїв та за, можливо, суб'єктивною оцінкою працівника банку буде застосовано обмеження на здійснення переказів через «наналежність» поданої інформації для ідентифікації діяльності особи як волонтера або через наявність негативної інформації про особу. Тому в майбутньому ми можемо зіштовхнутись із хвилею скарг до НБУ на рішення банків. Утім, переваги та недоліки цих змін можна буде проаналізувати згодом.

Розділ III. ЗАГРОЗИ У СФЕРІ ЛОБІЮВАННЯ ТА МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

3.1. Новий Закон України «Про доброчесне лобіювання»

23 лютого 2024 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про доброчесне лобіювання».

Він має на меті легалізацію ринку лобіювання в Україні та є частиною зобов'язань України щодо вступу до ЄС.

Цей Закон неодноразово піддавався критиці на стадії проєктування. Однак, попри численні зауваження і коментарі, він і досі не відповідає міжнародним стандартам у сфері лобіювання та містить ризики тиску на громадськість.

У Рекомендаціях Парламентської асамблеї Ради Європи 1908 (2010) від 26 квітня 2010 року виокремлено основні принципи (вимоги) лобіювання: ця діяльність повинна бути професійною та оплачуваною, а також відокремленою від діяльності організацій громадянського суспільства (пункт 11.1).

Цим документом європейська спільнота вимагала від держави на рівні закону визначити чіткі рамки лобіювання, зокрема:

- оплачуваність (комерційність) діяльності з лобіювання;
- відокремленість від діяльності громадських організацій.

Утім, ці вимоги в Законі не відображені.

У статті 1 Закону лобіюванням вважається «діяльність, що здійснюється з метою впливу (спроби впливу) на об'єкт лобіювання в комерційних інтересах бенефіціара (за винагороду, що отримується прямо або опосередковано, та/або з оплатою фактичних витрат, необхідних для її здійснення) або у своїх комерційних інтересах особи та стосується предмета лобіювання».

Формулювання цього поняття акцентує на комерційності інтересів бенефіціара і досить неоднозначно описує винагороду лобіста: «та/або з оплатою фактичних витрат» на лобіювання. Таким чином, бенефіціар може оплатити найнятому лобісту фактичні витрати (проїзд, харчування та папір для аналітичних матеріалів), однак зусилля такого спеціаліста щодо формулювання стратегії просування інтересів, організації зустрічей з об'єктами лобіювання тощо можуть бути абсолютно безоплатними.

Стаття 4 Закону, яка закріпила вичерпний перелік принципів лобіювання (законність, прозорість, підзвітність, відповідальність, професійність та етичність), не містить принципу «оплачуваності» лобіювання як основної вимоги до такої діяльності.

Можливість надання послуг лобіювання безоплатно підтверджується і у пункті шостому частини п'ятої статті 9 Закону, в якому ціна вважається істотною умовою договору лобіювання тільки у разі його відплатності.

Очевидно, що опційність вимоги оплачуваності таких послуг в Законі не тільки суперечать міжнародним стандартам, а і породжує питання: чи можна за таких умов уникнути формування «тіньових» комерційних зв'язків між «дійовими особами» процесу лобіювання та забезпечити його прозорість та доброчесність?

Окрім того, наявність таких нечітких норм у Законі суперечить принципу правової визначеності, що вимагає зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності відповідно до Закону України «Про нормотворчу діяльність».

Законотворці у статті 3 намагались сформулювати напрями, які не вважатимуться лобіюванням. Зокрема:

- «діяльність громадських об'єднань, інших неприбуткових підприємств, установ та організацій, що спрямована на вплив (спробу впливу) на суб'єктів владних повноважень (органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права, наділені владними повноваженнями, їх посадових осіб) з метою прийняття або утримання від прийняття

такими суб'єктами рішень, що віднесені до їх повноважень, крім випадків, коли така діяльність стосується комерційних інтересів;

- особисте (від свого імені) представництво фізичною, юридичною особою своїх інтересів у відносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, крім випадків, коли таке представництво здійснюється суб'єктом лобювання та/або здійснюється у своїх комерційних інтересах такої особи».

Формулювання цих положень не враховує ситуації залучення громадськими об'єднаннями експертів, які, виконуючи технічне завдання щодо аналізу нормативно-правового акта, висловлюють не тільки власну позицію, а і позицію роботодавця (ГО). Чи матиме експерт комерційний інтерес? Так, оскільки він отримує від ГО заробітну плату за виконану роботу. Однак цей інтерес формальний і не пов'язаний із процесами лобювання. Чи йдеться тут про комерційний інтерес громадського об'єднання, який залучив експерта для виконання завдань, передбачених статутом організації? Ні, оскільки ГО не отримує прибутку.

Варто зауважити, що пропоновані Законом методи лобювання (стаття 7) є широкими і переплітаються з діяльністю, яку провадять переважна більшість громадських організацій.

Так, за цим Законом методами лобювання є:

- будь-яка пряма чи опосередкована комунікація з об'єктом лобювання щодо питань, пов'язаних з предметом лобювання;
- підготовка та розповсюдження реклами, пропозицій, програмних і позиційних документів, аналітичних матеріалів, результатів соціологічних та інших досліджень щодо питань, пов'язаних з предметом лобювання, у тому числі з використанням медіа або мережі Інтернет;
- участь у заходах щодо питань, пов'язаних з предметом лобювання, з метою впливу (спроби впливу) на об'єкт лобювання;

- запрошення об'єкта лобіювання для участі у зустрічах, конференціях чи заходах тощо;
- організація проведення публічних заходів, інформаційних кампаній, інших заходів, не заборонених законом, що пов'язані з предметом лобіювання;
- інші методи, не заборонені Конституцією та законами України, які полягають у здійсненні суб'єктом лобіювання впливу (спроби впливу) на об'єкт лобіювання щодо предмета лобіювання.

Громадські організації, залучені ними незалежні експерти, які певним чином критикують чи пропонують удосконалити законодавство (у т. ч. за результатами проведених досліджень, опитувань, аналітики тощо), можуть опинитись у полі правового регулювання процесів лобіювання. А відтак, на них, як на суб'єктів лобіювання, покладається обов'язок реєстрації в окремому Реєстрі прозорості, додаткового звітування про свою діяльність та ін. Адже здійснення так званого лобіювання особою, яка не набула статусу суб'єкта лобіювання, дає підстави для вжиття НАЗК заходів щодо притягнення таких осіб до відповідальності (частина п'ята статті 18).

Зазначене може мати ризики для функціонування громадських об'єднань, які прямо чи опосередковано будуть утискатися у своєму праві на свободу думки та вираження поглядів при реалізації визначених статутом організації напрямів діяльності.

Європейська спільнота, передбачаючи можливість існування такого тиску, зауважувала на межах правового поля лобіювання у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)2 від 22 березня 2017 року.

У принципі 4 передбачено, що правове регулювання лобістської діяльності не повинно у будь-якій формі та будь-яким чином порушувати демократичне право осіб на свободу вираження поглядів, політичну діяльність та участь в суспільному житті.

В іншому випадку люди можуть утримуватись від здійснення свого демократичного права висловлювати свою думку та брати участь у політичній діяльності держави через побоювання, що це заборонено та карається законодавством.

Таким чином, відсутність чіткого законодавчого захисту права на свободу вираження поглядів може стати загрозою не тільки для участі громадянського суспільства у житті держави, а і загалом підірвати засади демократії в країні.

Адже відсутність правової визначеності у нормах цього Закону створює простір для тиску з боку Уряду на ті громадські об'єднання, які висловлюють певну критику законодавчих ініціатив. У режимі «ручного» управління голос громадськості буде приглушений можливими санкціями щодо недоброчесного лобювання.

Розуміючи важливість впровадження законодавчих інструментів лобювання для прискорення вступу України до ЄС, варто констатувати, що Закон не відповідає міжнародним стандартам у сфері лобювання. Відповідно, він може стати інструментом для потенційного тиску на громадський сектор та порушення прав людини.

Наразі Закон підписано Президентом України, але набуде чинності тільки через два місяці після початку функціонування Реєстру прозорості від НАЗК, але не пізніше ніж 1 січня 2025 року.

3.2. Законопроект про спеціальні місії та кримінальна відповідальність за діяльність поза ними

У березні 2024 року в Парламенті зареєстровано два взаємопов'язані законопроекти: «Про спеціальні місії» (реєстр. [11103](#) від 20.03.2024) (далі - законопроект 11103) та «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за привласнення державних функцій» (реєстр. [11104](#) від 20.03.2024) (далі - законопроект 11104).

Законопроект 11103 передбачав правове регулювання зовнішніх зносин – через функціонування спеціальних місій України, що здійснюють представництво України за кордоном.

На перший погляд може здатися, що законопроект не містив ризиків і мав на меті виключно встановлення особливого порядку формування груп представників різних державних

органів та гілок влади та узгодження спільних дій задля налагодження зовнішніх зв'язків із міжнародними партнерами.

Однак, базуючись на нормах Конвенції про спеціальні місії 1969 року³, автори законопроектів вирішили запровадити монополію на встановлення зв'язків із іноземними організаціями та державами, шляхом запровадження кримінальної відповідальності за діяльність поза рамками спеціальної місії.

Відповідно до Конвенції спеціальні місії або місії ad hoc є тимчасовим представництвом держави, яке спрямовано однією державою до іншої за згодою останньої для вирішення спеціальних питань або для виконання спеціального завдання.

Основна функція спеціальної місії – це представництво держави або свого роду проекція частини міжнародної правосуб'єктності держави. Тобто діяльність спеціальної місії може породжувати права, обов'язки та відповідальність для України як держави – суб'єкта міжнародного права.

За цим міжнародним документом спеціальні місії відповідають трьом основним критеріям:

- 1) мають представницький характер;
- 2) тимчасовий характер;
- 3) конкретно-цільовий характер.

За статтю 2 законопроекту 11103 спеціальні місії можуть утворюватися за рішенням Голови Верховної Ради України, Президента або Прем'єр-міністра України для визначених цілей.

Конвенція не встановлює обмежень щодо функцій та галузей (сфер), в яких може діяти спеціальна місія. Головна умова - взаємна згода між посилаючою державою і приймаючою державою (стаття 3 Конвенції).

Водночас автори законопроектів пропонували на рівні закону закріпити досить широкий перелік функцій, в яких можлива діяльність спеціальних місій.

Ці функції мають як спеціальний, властивий виключно державі, характер (підготовка до укладання міжнародних договорів,

³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_092#Text

виявлення загроз і викликів національним інтересам України), так і загальний, які можуть здійснюватися громадянами України одноособово чи за посередництва громадських організацій (поширення інформації про Україну, сприяння розвитку науково-технічного співробітництва) (стаття 2 законопроекту 11103).

Утім, не зважаючи на особливий статус спеціальних місій у контексті набуття прав і обов'язків для держави, автори законопроекту запропонували запровадити кримінальну відповідальність за будь-які контакти із представниками іноземних держав та міжнародних організацій, що здійснюються громадянами України поза межами спеціальних місій.

Диспозиції статті 13 законопроекту 11103 та статті 111³ КК України за законопроектом 11104 викладені таким чином, що через відсутність уточнюючої примітки до статті КК, караним для громадянина України є будь-яке спілкування, листування, інші контакти з іноземцями, урядовими органами інших країн, міжнародних організацій, за винятком випадків, пов'язаних із відшкодуванням шкоди громадянину (або навіть без такої).

Відсутність кореляції між цими нормами, чіткості і зрозумілості цих норм не відповідають принципу правової визначеності.

Так, в статті 13 законопроекту 11103 передбачалося, що *громадянин України, де б він не знаходився, який без уповноваження на це суб'єктом утворення спеціальної місії України, прямо чи опосередковано, ініціює або підтримує будь-яку кореспонденцію або зв'язок з будь-яким іноземним урядом або будь-якою його посадовою особою чи агентом з наміром вплинути на заходи чи поведінку будь-якого іноземного уряду або будь-якої його посадової особи чи агента щодо будь-якого спору чи суперечки України або скасувати заходи України, несуть відповідальність, передбачену законом.*

Виняток становить тільки звернення громадянина України або його представника до будь-якого іноземного уряду або його агентів для відшкодування будь-якої шкоди, яку він міг отримати від такого уряду або будь-якого з його агентів або суб'єктів.

Дії громадян поза межами спеціальної місії вважатимуться привласненням державних функцій. Зокрема, такими діями пропонується визнати представлення України на міжнародних заходах, перед уповноваженими особами чи агентами іноземних держав, а також представниками міжнародних організацій, у тому числі за допомогою листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, інших форм спілкування. без надання на те повноважень та погоджень у визначеному законом порядку (нова стаття 111³ Кримінального кодексу України за законопроектом 11104).

Окрім того, така діяльність вважатиметься особливо тяжким злочином, оскільки передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк від десяти до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна або без такої. В умовах воєнного стану така діяльність каратиметься позбавленням волі на строк п'ятнадцять років або довічним позбавленням волі, з конфіскацією майна.

Зважаючи на те, що в умовах збройної агресії значна частина наших громадян знаходяться на території інших держав, контактування громадян з представникам влади країн перебування чи представниками міжнародних організацій є неминучими.

Через відсутність можливості повернутись додому у зв'язку із війною, багато експатів вирішили залишитись в країнах перебування: будують кар'єру, влаштовують дітей до закладів освіти тощо. За існування таких норм та за наявності правового зв'язку з Україною у вигляді громадянства, українці не мали б змоги реалізувати себе (інтегруватись) за кордоном через заборони (загрозу кримінальної відповідальності), пропоновані цими законопроектами.

Завдяки таким нормам громадяни України потенційно могли бути обмежені у відстоюванні своїх прав, оскільки це могло б бути розцінене як діяльність поза спеціальною місією, утвореною Президентом, Головою Парламенту чи Уряду.

Зокрема, громадяни будуть зазнавати утиску:

- права на свободу слова, на звернення та доступ до інформації;
- права на свободу пересування (під заборону підпадають будь-які контакти стосовно оформлення віз);
- права на еміграцію (оформлення документів для постійного проживання за кордоном, питання особливого статусу українців за кордоном);
- права на освіту (зарахування до закладів освіти інших країн як дітей, так і дорослих);
- права на охорону здоров'я і медичне забезпечення;
- права на працю (у тому числі листування з органами працевлаштування інших країн, процедури з відкриття бізнесу тощо);
- права на свободу об'єднань.

Окремо варто звернути увагу на ризики порушення *права українців на свободу об'єднань*.

Право на свободу об'єднання гарантується статтею 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права⁴ та статтею 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод⁵ та статтею 36 Конституції України⁶.

В умовах відкритої військової агресії РФ проти України діяльність громадських організацій, благодійних фондів суттєво посилила спроможність держави щодо задоволення базових потреб громадян, які опинились в надскладних умовах. У критичний для країни період українці в Україні та за кордоном зуміли налагодити канали постачання необхідних ресурсів для населення, яке постраждало від атак російської армії.

Реалії сьогодення і досі змушують українців об'єднуватись задля надання допомоги військовим та цивільним в умовах воєнного стану, створювати громадські об'єднання, благодійні фонди тощо.

⁴ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

⁵ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

Наразі громадські об'єднання можуть самостійно налагоджувати зв'язки із громадськими об'єднаннями за кордоном, працювати зі світовими велетнями - міжнародними структурами ООН, урядами країн Європи та Америки - задля єдиної цілі - забезпечення та захисту прав людини (в рамках статутної діяльності).

Утім, в межах пропонованої редакції законопроектів, будь-які контакти із представниками урядів іноземних держав чи міжнародними організаціями, хоч і не напряду, могли підпадати під санкцію пропонованої нової статті 111³ КК України за законопроектом 11104.

Очевидно, що є суттєва різниця між представництвом держави як суб'єкта міжнародного права і представництвом власних інтересів громадянином чи інтересів окремої категорії громадян громадською організацією. Ключова відмінність полягає в міжнародній правосуб'єктності держави та правосуб'єктності громадського об'єднання, яке діє в рамках статуту.

Правова природа спеціальних місій в розумінні Конвенції про спеціальні місії полягає в представництві держави і не має на меті обмеження осіб можливості представляти власні інтереси самостійно чи за посередництва громадської організації.

При спілкуванні, участі у міжнародних заходах, виставках та конференціях громадські об'єднання не мають основною метою представлення України як держави-суб'єкта міжнародного права, а є представниками України в контексті походження (місця реєстрації), регіону ведення діяльності та відображення інтересів фізичних чи юридичних осіб виключно в рамках їх статутної діяльності.

Тому слід відрізнити спеціальні місії від різного роду недержавних, але офіційних візитів громадських, благодійних, профспілкових організацій тощо.

До прикладу, участь окремої аграрної організації у міжнародній виставці сільськогосподарської техніки не породжує прав, обов'язків та відповідальності для України як держави, але дозволяє налагодити дружні зв'язки між аграрними організаціями різних країн на рівні юридичних осіб.

Спеціальною місією вважатиметься візит Міністра аграрної політики та продовольства України з Міністром сільського господарства та розвитку села Польщі стосовно вирішення питань, пов'язаних з експортом української агропродукції та ситуації на українсько-польському кордоні. У цьому випадку рішення, прийняті у рамках цієї місії, будуть мати наслідки для України як держави в цілому.

Таким чином, заборона будь-якого спілкування з міжнародними організаціями чи представниками іноземних держав може розглядатися як втручання в діяльність громадян та утворених ними громадських об'єднань.

Є ризик того, що громадські об'єднання будуть опосередковано піддаватися тиску з боку держави, якщо їх діяльність буде «незручною» для влади. Оскільки через загрозу кримінальної відповідальності безпосередньо для керівників цих громадських об'єднань чи окремих активістів, волонтерів, вони не зможуть реалізувати свої напрями діяльності.

Варто зауважити, що в пункті 77 Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі від 5 липня 2002 року^[42] наголошується, що урядові органи можуть працювати з неурядовими організаціями для досягнення цілей державної політики, але не повинні намагатися заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем.

У разі прийняття законопроектів 11103 та 11104, ми б зіштовхнулися з із ризиками надмірного втручання держави в ці процеси, які матимуть потенційну загрозу для реалізації права на свободу об'єднань в цілому.

Наразі під тиском широкого суспільного резонансу щодо негативних наслідків обидва законопроекти 11103 та 11104 відкликано.

ВИСНОВКИ

За результатами скринінгу законодавчих ініціатив та прийнятого законодавства команда УГСПЛ дійшла до таких висновків.

Пропоновані державою зміни до законодавства не мають системного характеру.

Намагаючись припинити зловживання недобросовісних суб'єктів ОГС, держава застосовує методику «точкового» впливу на окремі сфери правовідносин: чи то запровадження кримінальної відповідальності, чи то зміна правил ввезення гуманітарної допомоги, чи то обмеження банківських операцій. У той час, коли розробка таких змін потребує ґрунтовного та виваженого підходу, який враховує комплексність питання, яке може зачіпати не тільки сферу, до прикладу, кримінального права, а і в цілому діяльність активістів та волонтерів.

Порушена логіка внесення змін в законодавство.

Цей висновок є продовженням та підтвердженням попереднього. Адже намагаючись швидко та точково вирішити форс-мажорний випадок, Уряд виносить оперативні або навіть поспішні рішення, які не підкріплені нормою закону та мають сумнівну ефективність. Як наслідок, закони приймаються на підставі підзаконних актів, а не навпаки. Яскравим прикладом цього є урядові зміни щодо правил ввезення гуманітарної допомоги та подальше прийняття змін до Закону України «Про гуманітарну допомогу». Адже норми останнього де-факто підкріпили те, що запровадив КМУ (наприклад, цифровізація процесів ввезення та розподілу гуманітарної допомоги).

Відсутність стабільної комунікації між урядовцями та ОГС.

Аналіз процесів прийняття викладених вище нормативно-правових актів засвідчив відсутність процесів комунікації між органами влади і ГО на етапі проєктів актів. НПА розробляються та приймаються швидко, а обговорення з громадськістю проходить з обмеженим колом представників ОГС або взагалі без такого.

Тому після прийняття та оприлюднення таких НПА, прогнозовано можна очікувати обурення та невдоволення людей, яким нові норми суттєво ускладнюють або унеможливають роботу у цій сфері. Під зростаючим тиском держава «виходить до людей» і готова сприйняти критику. Наслідком таких процесів є розробка нових змін у вже прийнятій документ.

І перед нами постає замкнуте коло: прийняття НПА без обговорення — тиск громадськості — обговорення змін до НПА — внесення змін до прийнятого НПА.



Налагодження публічних діалогів нормативних актів із громадськістю ще на етапі їх проєктів є важливим для оптимізації та перерозподілу ресурсів, в тому числі людських. Зазначене матиме позитивний наслідок у вигляді відпрацьованого та ефективного нормативно-правового акта, який налагоджуватиме систему гуманітарної допомоги в Україні, а не блокуватиме роботу людей, які приносять допомогу.

Недосконалість прийнятого законодавства.

Зміна правового регулювання повинна підкріплюватись чіткістю, зрозумілістю, стабільністю та прогнозованістю майбутніх правових норм.

Однак моніторинг НПА засвідчив, що прийняті положення законів чи підзаконних актів, їх проекти часто вирізняються:

- розмитістю формулювань, які призводять до дискреційності повноважень тих чи інших органів (зміни до КК України щодо кримінальної відповідальності – для правоохоронних органів; норми Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» - для банків тощо);
- відірваністю від реалій воєнного стану (зміни до ПК України щодо звільнення від оподаткування не враховують необхідність оперативного закриття потреб цивільних та військових);
- надмірністю втручання держави в діяльність ОГС на всіх рівнях (обмеження свободи слова за допомогою Закону України «Про добросовісне лобювання» через неможливість критикувати законодавство; неможливість реалізації ГО своєї статутної діяльності через заборону контактування із міжнародними партнерами за допомогою законопроекту «Про спеціальні місії»; необхідністю додаткового звітування про діяльність (подання інформації про КБВ, доходи і майно керівника ГО);
- частою мінливістю норм (постійні зміни правил гри змушують, зокрема, волонтерів бути уважними, гнучкими та терплячими. Адаже за таких складних умов доводиться не тільки самим пристосовуватись до «волі» законотворців, а і пояснювати ці зміни як донорам, так і набувачам гуманітарної допомоги);
- невибірковістю (часто пропоновані норми встановлюють досить складні для виконання вимоги, що призводять до блокування діяльності не тільки недобросовісних осіб, а і тих, хто виконує свою роботу чесно).

Навантаження на правоохоронні органи та судову систему.

Статистика кримінальних проваджень та вироків за статтями щодо зловживань волонтерів у сфері гуманітарної допомоги

свідчить як про велике навантаження на органи слідства та суди, так і про можливі складнощі в процесі доказування. Окрім того, важливим фактором, який впливає на розслідування злочинів та притягнення винуватих до відповідальності є те, що слідство ведеться за різними кваліфікаціями, що у свою чергу може свідчити про недосконалість запровадженої статті 201-2 КК України та необхідність її перегляду.

Вагомий вплив активістів, правозахисників та волонтерів

Незважаючи на діяння держави, які призводять до тиску на представників ОГС, їхній голос має вагу і вплив. Завдяки активній та стійкій позиції активістів, правозахисників та волонтерів значна кількість загрозливих/ризикованих законодавчих ініціатив відхиляється, а інша переглядається та удосконалюється.

Переважає більшість активістів, волонтерів, правозахисників добросовісно виконують свою місію та допомагають не тільки цивільним та військовим, а і державі в цілому. Тому що саме ОГС підтримують державу в ситуаціях, коли вона не може впоратись з викликами сьогодення.

Тому зміцнення напрямів організацій у сферах активізму, волонтерства, правозахисту як інститутів громадянського суспільства є запорукою збереження та захисту права на свободу слова вираження думки, права свободи об'єднань _ обов'язкових елементів демократичної держави.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

- [1] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-20#Text>
- [2] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
- [3] <https://zmina.info/tag/tysk-na-volonteriv/>
- [4] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2022-п#Text>
- [5] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14#Text>
- [6] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>
- [7] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3395-IX#Text>
- [8] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/953-2023-п#Text>
- [9] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3395-IX#Text>
- [10] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14#Text>
- [11] <https://petition.kmu.gov.ua/petitions/5606>
- [12] <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/11/14/7428770/>
- [13] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1216-2023-п#n250>
- [14] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3448-IX#Text>
- [15] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
- [16] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-20#Text>
- [17] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
- [18] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2600-20#Text>
- [19] https://mof.gov.ua/storage/files/Оприлюд_Наказ_225.PDF
- [20] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2571-20#Text>
- [21] https://ips.ligazakon.net/document/view/T030755?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=jl03
- [22] https://ips.ligazakon.net/document/view/T190361?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=jl03
- [23] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
- [24] https://docs.google.com/document/d/154d5XtXRny30_Lx_OAe1KA4ovVr32Wg9kzL1YUFDrpo/edit
- [25] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>
- [26] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209#Text
- [27] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
- [28] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

- [29] <https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/233076.pdf>
- [30] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-19#Text>
- [31] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
- [32] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0065500-20#n794>
- [33] <https://zmina.info/articles/chomu-banky-blokuyut-rahunky-gromadskyh-organizacij-i-chy-mozhna-z-czym-shhos-zrobyty/>
- [34] <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/310/%D0%9D%D0%9E%D0%A0/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/metodyka2021.pdf>
- [35] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-IX#Text>
- [36] <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17832&lang=en>
- [37] <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>
- [38] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_092#Text
- [39] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
- [40] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
- [41] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
- [42] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209#Text

