

Аналіз проекту наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій». Пропозиції громадської організації «Центр громадської адвокатури»

На веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»¹ та Державної податкової служби² розміщено для консультацій із громадськістю та подання пропозицій проект наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій».

Громадська організація «Центр громадської адвокатури» здійснила аналіз проекту та підготувала пропозиції.

Аналіз передумов розробки проекту акту

Прийняття нового Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій обґрунтовується розробником акту необхідністю приведення у відповідність Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій, затвердженого наказом ДПА України від 28.02.2011 № 37, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України, до Закону України від 24 травня 2012 року № 4834 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення деяких податкових норм», яким доповнюються, зокрема, пункти 157.1 та 157.9 статті 157 Податкового кодексу України нормами щодо виділення в окремі групи неприбуткових організацій та звільнення від оподаткування їх доходів.

Стосуються ці зміни таких суб'єктів як «роботодавці та їх об'єднання, утворені в порядку, визначеному законом» (яким присвоюється ознака неприбутковості 0017), «садівничі та гаражні кооперативи або товариства, які утворені в порядку, визначеному законом» (ознака неприбутковості 0018), «Національні академія наук України та установи і організації, створені Національною академією наук України, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів» (0019).

Таким чином, розробці проекту акту передували внесення змін до Податкового кодексу.

Зміна підходів до визначення органу влади, який приймає нормативно-правовий акт

Змінено підхід до затвердження цього нормативно-правового акту. Сьогодні це питання визначено Наказом Державної податкової адміністрації №37 від 24.01.2011 року (зареєстровано в Міністерстві юстиції від 09.02.2011 р. за N 161/18899) «Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій»³.

Громадські експерти ще при прийнятті нового Наказу Державної податкової адміністрації, яким затверджувалось Положення про Реєстр відповідно до норм Податкового кодексу, відзначали, що ефективнішим є розробка та прийняття нормативно-правових актів іншими органами публічної влади, а не виконавцем. Сьогодні пропонується, що Положення буде затверджуватись актом Міністерства фінансів України.⁴ Такий підхід є більш ефективним та підтримується.

¹ Див. http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/poll/project/1826

² Див. <http://www.sts.gov.ua/regulyatorna-politika-/regulyatorna-politika/2012-rik/61832.html>

³ Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0161-11>

⁴ Див. Нове-старе Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій. <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=2009>

Старі недоліки Положення мають місце в проєкті нормативно-правового акту надалі

Ряд пропозицій громадськими експертами висловлювались при прийнятті Наказу Державної податкової адміністрації №37 від 24 січня 2011 року «Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій».

Такі ж недоліки мають надалі місце, та процедури потребують удосконалення.

Зокрема, це наступні питання.

- Аналогічно як і в попередньому Наказі, в проєкті акту **не визначено строків** прийняття рішення органом державної податкової служби щодо розгляду документів про включення установи (організації) до Реєстру неприбуткових.
- Передбачено у нормативно-правових актах **надто широкий розсуд для органів державної влади у прийнятті рішень щодо внесення (виключення) організацій у Реєстр**: надання права органам податкової служби виносити рішення про присвоєння іншої ознаки неприбутковості організації (установі), не визначення у законодавчому акті підстав винесення рішень. Дуже часто перешкодою для включення у Реєстр неприбуткових організацій та установ є наявність тих чи інших положень у статутах організацій. водночас їхні закони (наприклад, Закон «Про об'єднання громадян» та Податковий кодекс уже відносять їх до категорії, яка може скористатись правом на включення у Реєстр та отримання відповідної ознаки неприбутковості незалежно від норм у їхньому статуті (наприклад, щодо заборони розподілу доходів між учасниками, адже сам базовий закон про їх правовий статус передбачає таку заборону, а статутні документи не можуть суперечити законодавчим актам). Це питання дуже часто стає предметом судового розгляду.⁵
- Не визначено, **з якого часу починає застосовуватись ознака неприбутковості** та пов'язані із нею положення законодавства – одразу після винесення рішення про включення до Реєстру неприбуткових установ (організацій) чи з наступного кварталу, іншого податкового періоду, що впливає на те, з якого моменту організації можуть отримувати доходи, які відповідно до Податкового кодексу будуть звільнятися від податку на прибуток, а також строки та форми подання звітності.
- **Відсутні у Положенні підстави відмови** у включенні у Реєстр неприбуткових організацій (установ).
- Не визначено обов'язок **вказувати обґрунтування відмови у рішенні**. Як правило, після отримання такого рішення організація (установа) не знає, які підстави відмови, і з'ясування обґрунтування здійснюється уже під час «усних консультацій» чи розгляду скарг в адміністративному та судовому порядку.
- Більшість інформації отримується органами податкової служби у процесі державної реєстрації (реєстрації змін про юридичну особу), натомість **для включення у Реєстр потрібно у заяві знову дублювати інформацію та відомості, які уже наявні в органі податкової служби**. Ця інформація, яка уже є в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, і відомості з якого державний реєстратор при реєстрації юридичної особи (внесенні змін про юридичну особу) передає податковій службі, знову ж таки дублюється в заяві.
- **Не передбачено можливості отримання копії (дублікату) рішення** про внесення організації (установи) до Реєстру неприбуткових (витягу, довідки, дублікату, що засвідчує факт наявності ознаки у разі втрати, знищення документу).
- Однією із підстав прийняття органом податкової служби рішення про виключення організації (установи) із Реєстру є порушення неприбутковою організацією (установою) норм Податкового кодексу чи інших законодавчих актів про неприбуткові організації.

⁵ Застосування законодавства про громадські організації в Україні: результати аналізу судової практики <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=1712>

Разом із тим, будь-яка юридична особа за час своєї діяльності може вчинити те чи інше податкове порушення (наприклад, невчасно подасть звітність) чи порушити норми, передбачені установчими документами. Тому **підстави для прийняття такого рішення повинні бути визначені чітко і вичерпно, і мають стосуватись порушень норм Податкового кодексу саме про неприбутковість (ст. 157 Кодексу).**

- У проекті передбачено, що у разі зміни найменування, місцезнаходження неприбуткової установи або організації чи органу ДПС за основним місцем обліку, присвоєння іншої ознаки неприбутковості неприбутковій установі або організації орган ДПС видає нове рішення про повторне внесення за формою згідно з додатком 2 на підставі звернення неприбуткової установи чи організації та доданим до нього оригіналом попереднього рішення. Проте **відсутні підстави говорити про прийняття рішення про повторне внесення** у разі зміни найменування, місцезнаходження неприбуткової установи або організації, оскільки це загрожує втратою ознаки та можливості користування пільгами організації. Найбільш доцільним є видання рішення із внесеними змінами щодо найменування чи місцезнаходження неприбуткової установи чи організації.
- **Доступ до інформації про неприбуткові установи та організації** передбачено тільки для органів державної податкової служби, навіть певна частина інформації не є відкритою для громадськості. Проект наказу Міністерства фінансів України, як і чинний Наказ ДПА, передбачає забезпечення інформацією тільки органів ДПС для здійснення контролю за використанням коштів, які звільнені від оподаткування, а також надання відомостей із Реєстру іншим державним органам відповідно до законодавства України.

Таким чином, для усунення недоліків процедур включення організацій та установ до Реєстру неприбуткових організацій та установ, пропонується у проекті нормативно-правового акту, що обговорюється:

- У розділі II, частині 4 передбачити термін прийняття рішення органом ДПС - 10 робочих днів (на сьогоднішній день це найбільш поширена практика, відсутність строків створює умови для зловживань).
- Аналогічно у розділі III, частині 2 передбачити термін прийняття рішення - 10 робочих днів.
- Якщо для органів ДПС необхідними є в установчих документах ті чи інші положення, що мають дублювати норми Податкового кодексу, слід визначити у розділі II, частині 3, які норми із Податкового кодексу повинні бути в установчих документах.
- Розділ II доповнити пунктом щодо роз'яснення заявникам періоду (терміну), з якого починає застосовуватись ознака неприбутковості, що впливає на те, з якого моменту організації можуть отримувати доходи, які відповідно до Податкового кодексу будуть звільнятися від податку на прибуток, а також строки та форми подання звітності.
- Розділ II пункт 4 доповнити положенням «Рішення про відмову у внесенні неприбуткової організації чи установи до Реєстру повинно містити підстави та обґрунтування відмови». Також у додатку №2 до Положення внести відповідну графу про підстави та обґрунтування відмови.
- Більшість інформації отримується органами податкової служби у процесі державної реєстрації (реєстрації змін про юридичну особу), натомість для включення у Реєстр потрібно у заяві знову дублювати інформацію та відомості, які уже наявні в органі податкової служби. Ця інформація, яка уже є в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, і відомості з якого державний реєстратор при реєстрації юридичної особи (внесенні змін про юридичну особу) передає податковій службі, дублюється в заяві. Тому ряд пунктів у заяві (додаток 1 до Положення) не є необхідними та уже відомими органу ДПС (наприклад, 4, 6, 9,10). Отож, заява може бути

максимально спрощена і служити тільки для того, щоб підтверджувати запит (бажання) організації бути внесеною у Реєстр.

- У розділі II пункт 4 доповнити положенням «Дублікат рішення про внесення неприбуткової організації чи установи до Реєстру надається на підставі заяви у довільній формі неприбуткової організації чи установи. Відповідна помітка «дублікат» зазначається у рішенні за формою, яка є у додатку №2 до Положення».
- Розглянути можливість розміщення на офіційному веб-сайті ДПС реєстру неприбуткових організацій та установ. Передбачити окремий розділ у Положенні «Доступ до відомостей, які знаходяться в Реєстрі неприбуткових організацій та установ». Передбачити положення: «1. Для забезпечення доступу до відомостей, які знаходяться в Реєстрі неприбуткових організацій та установ, на офіційному веб-сайті ДПС публікуються відомості, які знаходяться у Реєстрі. 2. Доступними для перегляду є наступні відомості: ідентифікаційний код юридичної особи, повне найменування юридичної особи, місцезнаходження юридичної особи, прізвище, ім'я, по батькові керівника юридичної особи.»⁶

Інші питання, які слід взяти до уваги

Окрім того, очевидними будуть і інші зміни до цього акту, потенційно до початку наступного року. Існує потреба внесення змін до Податкового кодексу щодо інших організацій (інститутів громадянського суспільства), а відповідно, будуть вноситись зміни до цього акту знову.

Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», що вступить у дію з 1 січня 2013 року, окрім громадських організацій запроваджується ще одна організаційно-правова форма громадських об'єднань – громадські спілки (специфіка полягає у тому, що засновниками таких об'єднань є юридичні особи – суб'єкти приватного права). І вони також претендують на статус неприбутковості, що є можливим через внесення змін до Податкового кодексу. Також давно обговорюваною є проблема включення у Реєстр неприбуткових організацій та установ органів самоорганізації населення за ознаками неприбутковості, які сприяють звільненню від податку на прибуток доходів, які потрібні для їхнього самозабезпечення.⁷

Підготовлено громадською організацією «Центр громадської адвокатури», програмою правової підтримки НУО

⁶ Можливе застосування більш широкого переліку. Особливих зусиль його наповнення не має становити, адже ці відомості про юридичні особи уже вказується в ЄДР <http://irc.gov.ua/ua/Poshuk-v-YeDR.html>

⁷ Відповідні законопроектні пропозиції уже готувались експертами програми правової підтримки НУО Центру громадської адвокатури та ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=1836>