

ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ СТВОРЕННЯ, ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРИПИНЕННЯ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ (У СВІТЛІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ)

Кожушко Олена Олегівна,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правових та інформаційних технологій відокремленого
структурного підрозділу закладу вищої освіти,
«Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»
Хмельницького інституту соціальних технологій



Наукову статтю присвячено розкриттю особливостей міжнародно-правового регулювання порядку створення, діяльності та припинення благодійних організацій в країнах ЄС та в Україні. На підставі дослідження зарубіжного досвіду, аналізу зарубіжного законодавства у сфері правової регламентації порядку створення благодійних організацій, порядку їх припинення, особливостей державного контролю за їх діяльністю сформульовано висновки та пропозиції щодо вдосконалення положень чинного адміністративного законодавства у сфері благодійництва.

Проаналізувавши зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку створення та діяльності благодійних організацій, можна зробити висновок, що вітчизняне нормативно-правове регулювання порядку створення та діяльності благодійних організацій в Україні є відносно логічно завершеним, однак все ж таки, з огляду на зарубіжний досвід відповідного регулювання, може підлягати внесенню позитивних та ефективних змін і доповнень. В аспекті запозичення зарубіжного досвіду в зазначеній сфері відносин не можна орієнтуватись на окремо взяті країни, необхідним є виважене, поглиблене врахування позитивних здобутків багатьох держав з поєднанням і потребами нинішнього часу, вітчизняною специфікою задля максимально ефективного правозастосовчого результату в зазначеній сфері суспільних відносин. На підставі аналізу положень зарубіжного законодавства, яке регулює порядок створення та діяльності благодійних організацій, можна визнати певні позитивні аспекти, запровадження у вітчизняне законодавство яких сприятиме підвищенню ефективності регламентації відповідної сфери відносин: створення «особливого», «сприятливого» податкового режиму, запровадження системи пільг як для благодійних організацій, так і для осіб, які безпосередньо займаються благодійністю (досвід США), створення законодавчих можливостей для загального доступу до фінансових звітів будь-яких благодійних організацій, для підтвердження гласності благодійних організацій, прозорості їхньої діяльності (досвід Болгарії, Великобританії, Іспанії, Литви, Польщі, Угорщини та Чехії).

Ключові слова: благодійні організації, благодійність, порядок створення благодійних організацій, порядок діяльності благодійних організацій, процедура припинення благодійних організацій.

Kozhushko Olena. On the issue of administrative and legal regulation of the procedure of creation, activity and termination of charitable organizations (in the light of borrowing foreign experience)

The scientific article is devoted to the disclosure of the peculiarities of the international legal regulation of the order of creation, activity and termination of charitable organizations in the countries of the European Union and in Ukraine. On the basis research of foreign experience, the analysis of foreign legislation in the field of legal regulation of the procedure for the creation of charitable organizations, the procedure for their termination, the peculiarities of state control over their activities, conclusions and proposals for improving the provisions of the current administrative legislation in the field of charity have been formulated.

Having analyzed the foreign experience of the administrative and legal regulation of the procedure for the creation and operation of charitable organizations, we can conclude that the domestic regulatory and legal regulation of the procedure for the creation and operation of charitable organizations in Ukraine is relatively logically complete. However, still, given the foreign experience of the relevant regulation, it may be subject to making positive and effective changes and additions. In the aspect of borrowing foreign experience in the specified sphere of relations, one cannot focus on a single country, but a balanced, in-depth consideration of the positive achievements of many states with the combination and needs of the present time, domestic specifics for the most effective law enforcement result in the specified sphere of social relations is necessary. Analyzing of the provisions of foreign legislation, which regulates the procedure for the creation and operation of charitable organizations, certain positive aspects can be recognized, the introduction of which into domestic legislation will contribute to increasing the effectiveness of the regulation of the relevant sphere of relations: the creation of a special, favorable tax regime, the introduction of a system of benefits for charitable organizations, as well as for individuals directly involved in charity (US experience); creating legislative opportunities for general access to the financial reports of any charitable organizations, to confirm the transparency of charitable organizations, the transparency of their activities (the experience of Bulgaria, Great Britain, Spain, Lithuania, Poland, Hungary, and the Czech Republic).

Key words: *charitable organizations, charity, procedure for creating charitable organizations, the order of activities of charitable organizations, the procedure for the termination of charitable organizations.*

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затверджена Указом Президента України, поставила низку завдань для держави у сфері створення сприятливих умов розвитку благодійництва, як от: оновлення податкових механізмів підтримки благодійників та отримувачів благодійної допомоги; протидія шахрайству, іншим зловживанням у сфері надання благодійництва; посилення юридичної відповідальності за нецільове використання благодійної допомоги тощо. Також Національна стратегія вказала на недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу, особливо наголошується на недоліках чинного законодавства, що утворює виникнення штучних бар'єрів для реалізації громадських ініціатив; належного виконання заходів та моніторингу їх результатів [1].

Ці завдання та виявлені проблеми особливо актуальні тепер. Сьогодні, в умовах війни, коли багато людей втратили свої домівки, майно, роботу, вимушені були покинути свій регіон проживання, благодійні організації відіграють важливу роль в акумуляції фінансових і людських ресурсів, що спрямовані на допомогу соціально незахищених верств населення, військовослужбовцям Збройних Сил України, переселенцям та іншим постраждалим внаслідок військових дій. Тому аналіз зарубіжного досвіду сфери суспільних відносин у сфері

благодійництва надає змогу виявити позитивні досягнення та відстежити недоліки нормативного регулювання відповідних відносин, що сприяє можливості запозичення позитиву та уникнення негативу у вдосконаленні правових засад діючої вітчизняної моделі адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності благодійних організацій. Звичайно, зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності благодійних організацій не може мати одні тільки позитивні моменти, але й прогалини. Ці знання про позитиви і недоліки у законодавстві зарубіжних країн сприятимуть формуванню переліку більш ефективних пропозицій для вітчизняної нормотворчості. Проте варто мати на увазі, що суцільне запозичення зарубіжного досвіду нормативного визначення адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності благодійних організацій (хоча б і позитивного) для України бажаних результатів може не принести, адже лише зважений критичний аналіз зарубіжного досвіду в поєднанні з урахуванням власних правових, історичних, національних та культурних особливостей і традицій дозволить досягти ефективного результату.

На підставі «Порівняльного аналізу законодавства про благодійну діяльність» [2] можна відстежити у законодавстві країн Європейського Союзу особливості регламентації порядку створення благо-

дійних організацій, порядку їх припинення, особливостей державного контролю за їх діяльністю. Так, законодавством встановлено різновиди діяльності, яка може визнаватися благодійною, однак вони не уніфіковані і не завжди збігаються (за вітчизняним законодавством їх три), у Бельгії – 4, Ірландії – 5, Великобританії – 13, Польщі – 20. У законодавстві Естонії, Латвії, Данії, Мальти, Нідерландів, Німеччини, Швеції та Фінляндії немає обмеження статутних цілей благодійних фондів та інших організацій (виняток становить заборона одержання прибутку як основної мети діяльності та його розподілу). Відмінним від вітчизняного є розуміння благодійної діяльності в законодавстві Франції, Греції, Італії, Ірландії, Іспанії, Кіпру, Люксембургу, Польщі, Португалії, Румунії, де благодійною визначено будь-яку діяльність, що спрямована на потреби суспільства чи громади, себто певної сукупності, спільноти, а не окремої особи.

Стосовно процедури створення, то в деяких країнах передбачена можливість створення благодійних організацій на підставі правових актів парламенту (Польща, Угорщина, Франція), тоді як у вітчизняному законодавстві є пряма заборона на створення благодійних організацій органами державної влади чи за їх участю. Існує ще порядок реєстрації благодійних організацій судами, хоч цей напрям діяльності не є їх основною функцією та навіть не впливає з неї (Бельгія, Болгарія, Чехія, Польща, Румунія, Угорщина). Подібний до української моделі реєстрації благодійних організацій порядок зустрічається також у Данії, Естонії, Литві, Латвії, Нідерландах та Словаччині: шляхом подання заяви і необхідних документів до відповідного органу виконавчої влади. В Ірландії на реєстрацію благодійних організацій уповноважені лише органи податкової служби. Досить цікавою є практика встановлення розміру мінімального капіталу для створення благодійних організацій. Таку вимогу містить законодавство Данії, Іспанії, Румунії, Словаччини, Фінляндії і Чехії. Хоча цей досвід не є прикладом позитивної практики, оскільки у випадку бажання займатися благодійною діяльністю більш економічно обґрунтованою є державна допомога, замість державних обмежень чи

заборон такої діяльності. Стосовно організації внутрішнього управління благодійними організаціями, то досить поширеною є практика призначення виконавчого органу (в усіх країнах Європейського Союзу), і дуже рідко – обрання колегіального вищого органу (Болгарія, Литва).

Виокремлюючи особливості контролю за діяльністю благодійних організацій в країнах Європейського Союзу, слід звернути увагу на їхній обов'язок подавати фінансову звітність до уповноваженого державою органу, який передбачений в усіх без винятку спеціалізованих нормативно-правових актах країн Європейського Союзу. Окремі вимоги передбачені до порядку оприлюднення таких звітів. В Австрії, Німеччині, Бельгії, Данії, Італії, Кіпрі, Латвії, Мальті, Португалії, Швеції, Румунії, Словенії не передбачається обов'язк оприлюднювати свої звіти, надавати доступ широкому загалу. В Естонії і Фінляндії такий доступ можливий кожному хто звернеться (тобто за запитом). В Ірландії також кожен може отримати таку інформацію, оскільки вона розміщена у Єдиному реєстрі компаній, хоча доступ до цього реєстру є платним. У Великобританії, Іспанії, Литві, Болгарії, Польщі, Угорщині і Чехії встановлені вимоги стосовно загального доступу до фінансових звітів будь-яких благодійних організацій. В Греції, Люксембурзі, Нідерландах і Словаччині навіть визначено спеціальний друкований орган, який такі звіти публікує. У законодавстві Франції використовується диференційований підхід: оприлюднювати звіти зобов'язані не усі благодійні організації, а тільки ті, що одержують бюджетні кошти чи пожертви на суми, що перевищують встановлений щорічний розмір. Подібний підхід є у законодавстві Великобританії, Австрії, Бельгії, Данії, Ірландії, Іспанії, Болгарії та Польщі, який закріплює обов'язок оприлюднювати звітність для тих благодійних організацій, доходи яких перевищують визначений законом розмір.

Сьогодні благодійна діяльність в Україні перебуває на піку піднесення, адже в державі діє величезна кількість благодійних організацій, фондів, а в їхній діяльності беруть участь багато громадян. Залучена ними допомога великою мірою сприяє вирішенню проблем, що виникли в дер-

жаві під час війни, а благодійні фонди користуються високим рівнем довіри. Саме завдяки активній діяльності благодійних організацій досить стрімко підвищився рівень підтримки Збройних Сил України, вирішується низка проблем переміщених осіб, залучається та надається благодійна допомога соціально незахищеним верствам населення, інвалідам, багатодітним сім'ям тощо. Але водночас це призвело і до виникнення зловживань у цій сфері з боку недобросовісних осіб: зі збільшенням кількості громадян, що готові жертвувати власні кошти на благодійні потреби, активізувались також і шахрайські структури, що під виглядом благодійної діяльності проводять публічні збори пожертв. Така шахрайська діяльність в Україні стала можливою в більшості випадках у зв'язку з відсутністю реальних способів контролю та звітності благодійної діяльності. Найбільш поширеними видами шахрайства є публічний збір благодійних пожертв, збір коштів на благодійність через он-лайн ресурси та переказ коштів на банківські картки. Чинне законодавство не містить належних норм про відповідальність за порушення законодавства у сфері благодійницької діяльності, що запобігали б зловживанню з боку недобросовісних осіб, а поширення випадків шахрайства під час збору благодійних пожертв негативно впливає на рівень довіри громадян до благодійних організацій й створює бар'єри до мотивації благодійництва [3]. Якщо аналізувати досвід міжнародної спільноти, то в інших країнах запроваджено особливі механізми звітності і контролю за діяльністю благодійних організацій. Зокрема, як уже зазначалося, у Фінляндії такі організації зобов'язані надавати інформацію щодо своїх доходів і витрат на вимогу будь-якого заявника. Повний обсяг інформації про доходи і витрати благодійних фондів внесено до відповідного Державного реєстру благодійних організацій, що діє в Ірландії та знаходиться у публічному доступі в мережі Інтернет. Різного роду звіти про діяльність благодійних організацій публікуються і в спеціалізованих виданнях Нідерландів, Люксембургу, а у Великобританії, Іспанії така інформація підлягає обов'язковому опублікуванню на веб-сайтах таких організацій [4].

Серед іншого, санкції за порушення законодавчих вимог можуть передбачати ліквідацію організації, довічну заборону їх засновникам і топ-управлінцям займатися благодійністю та примусове повернення коштів донорам. Зокрема, такий підхід застосовується у Великобританії, де існує спеціальний орган – Charity Commission, який виконує функції урядового регулятора благодійної діяльності. Зазначені кроки спрямовані забезпечити донорів від можливих фактів шахрайства, нецільового використання коштів та сприяють підвищенню якості надання благодійником соціальних послуг [5].

Вивчаючи процедуру припинення благодійних організацій за законодавством країн Європейського Союзу, можна дійти висновку, що підставою припинення є рішення засновників або суду (в деяких випадках одночасне рішення і засновників, і суду). До таких випадків можна віднести такі: у випадку відсутності певного обсягу грошових коштів чи їх недостатності для досягнення статутних цілей; неможливості досягнення статутних цілей чи їх суперечності чинному законодавству; неплатоспроможності; досягнення поставлених статутних цілей або ж закінчення обмеженого строку діяльності (строку, на який утворювалась організація); невиконання або порушення вимоги стосовно подання фінансових звітів державним органам протягом певного періоду (як правило – двох-трьох років); систематичне використання грошових коштів із забороненою законодавством або статутом метою. Також існує спрощена процедура припинення благодійних організацій (у Словаччині) – без складання ліквідаційного балансу, якщо активи передано іншим благодійним організаціям після внесення певних записів в державний реєстр.

Отже, узагальнюючи наявну практику законодавчого закріплення процедури утворення та діяльності благодійних організацій в країнах Європейського Союзу, можна помітити деяку схожість із вітчизняним аналогічним регулюванням, хоча в різних країнах є власні особливості. Так, в українському законодавстві відсутня вимога накопичення обов'язкового розміру мінімального капіталу при створенні благодійних організацій, і це варто

визнати позитивною практикою, що не обтяжує та не утворює перешкод для здійснення благодійництва.

Вивчення особливостей порядку утворення та діяльності благодійних організацій на підставі аналізу положень спеціального законодавства в деяких випадках не зовсім можна визнати доцільним. Враховуючи те, що реєстрація, контроль, припинення діяльності благодійних організацій є адміністративними процедурами, то в європейських країнах діють єдині уніфіковані моделі для їх проведення в окремих нормативно-правових актах. В різних країнах такі нормативно-правові акти мають різні назви, але сутність та призначення їх залишається незмінним – врегулювати відносини публічної адміністрації із приватними особами. Наприклад, в Німеччині та Естонії прийняті закони про адміністративну процедуру, в Австрії – Загальний закон про адміністративну процедуру, у Нідерландах – Акт з загального адміністративного права, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження, у США – Федеральний закон про адміністративну процедуру тощо. В Україні такий нормативно-правовий акт (закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р.) прийнято нещодавно і спрямований він саме на регламентацію процедури реєстрації, діяльності та припинення організацій. Вивчаючи зарубіжний довід, можна помітити, що в багатьох державах відповідні кодифіковані акти діють досить тривалий час, на підставі чого відбувається ефективне здійснення адміністративних процедур, наприклад: Австрія – 1925 р., Польща та Чехословаччина – 1928 р., Югославія – 1930 р., США – 1946 р., Угорщина – 1957 р., Іспанія – 1958 р., Німеччина – 1976 р., Данія – 1985 р., Італія, Австрія – 1990 р., Нідерланди – 1992 р. (діє з 1994 р.), Японія – 1994 р., Естонія – 2001 р. тощо [6, с. 171].

Таким чином, проаналізувавши зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку створення та діяльності благодійних організацій, можна зробити висновок, що нормативно-правове регулювання порядку створення та діяльності благодійних організацій в Україні є відносно логічно завершеним, однак все ж таки, з огляду на зарубіжний досвід від-

повідного регулювання, може підлягати внесенню ефективних змін і доповнень. В аспекті запозичення зарубіжного досвіду в зазначеній сфері відносин краще не орієнтуватись на окремо взяті країни. Необхідним є поглиблене врахування позитивних здобутків багатьох держав з поєднанням потреб сьогодення. На підставі аналізу положень зарубіжного законодавства у досліджувальній сфері відносин, можна визнати певні позитивні аспекти, запровадження яких сприятиме підвищенню ефективності регламентації цих відносин: створення «особливого», «сприятливого» податкового режиму, введення системи пільг як для благодійних організацій, так і для осіб, які безпосередньо займаються благодійністю, створення законодавчих можливостей для загального доступу до фінансових звітів будь-яких благодійних організацій, для підтвердження гласності благодійних організацій, прозорості їх діяльності (досвід Болгарії, Великобританії, Іспанії, Литви, Польщі, Угорщини та Чехії), закріплення у законодавстві спрощеної процедури припинення благодійних організацій – без складання ліквідаційного балансу тощо, якщо їхні активи передано іншим благодійним організаціям після внесення певних записів у державний реєстр (досвід Словаччини) [7, с. 146].

Підсумовуючи сказане, враховуючи положення Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», позиції науковців та юристів-практиків, до поширених причин стримування розвитку та виникнення перепон для благодійності можна віднести такі: недостатність чітких юридичних механізмів боротьби із зловживаннями, що мають місце під гаслами благодійної діяльності; надмірне податкове навантаження донорів і адресатів благодійної допомоги; гальмування процесу імплементації сучасних зарубіжних практик державної фінансової підтримки благодійництва. Тому необхідно вдосконалити правову базу, яка регламентує суспільні відносини, що пов'язані з благодійницькою діяльністю, ліквідувати прогалини, неточності і суперечності в законодавстві. Також варто запровадити: 1) реально ефективні механізми боротьби із зловживаннями, що мають місце під виглядом благодійної

діяльності, такі як: прозорість, публічність та звітність діяльності благодійних організацій (досвід Великобританії, Іспанії, Болгарії, Литви, Польщі, Чехії, Угорщини); 2) нормативне закріплення відповідальності за порушення законодавства у сфері благодійницької діяльності як дієвий засіб запобігання зловживанням

з боку недобросовісних осіб; 3) створення окремого органу, що відповідатиме за здійснення контролю за дотриманням статутних цілей благодійними організаціями; подання таким органом звіту про діяльність організацій; 4) забезпечення можливості відкритого доступу до звітів благодійних організацій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : указ Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 14.08.2022).
2. Порівняльний аналіз законодавства про благодійну діяльність. *Український незалежний центр політичних досліджень* : веб-сайт. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/4386> (дата звернення: 10.09.2012).
3. Розвиток благодійності в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень* : веб-сайт. URL: <https://niss.gov.ua/en/node/191> (дата звернення: 14.08.2022).
4. Олійник А.О. Проблемні питання діяльності благодійних організацій в Україні : веб-сайт. URL: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/9745/1/%D0%9E%D0%BB%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%90.%D0%9E..pdf> (дата звернення: 14.08.2022).
5. Чому ті, хто збирає гроші, мусять звітувати? *Інформаційне агентство «Інтерфакс-Україна»* : веб-сайт. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/828256.html> (дата звернення: 14.08.2022).
6. Куйбіда Р.О. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навчальний посібник / Р.О. Куйбіда, В.І. Шишкін. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.
7. Кожушко О.О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності благодійних організацій. *Вісник Запорізького національного університету*. 2013. № 1(І). С.140–146.