

16.06.2017 – 22.06.2017, № 23

ГЛАВНАЯ СТАТЬЯ

Компетентное мнение

[Как зарегистрировать благотворительную организацию: форма, адрес, учредители, участники](#)

[Регистрация благотворительной организации: законодательство и практика](#)

[Благотворительность в государственном и коммунальном секторах: под углом борьбы с коррупцией](#)

[Гранты. Практические вопросы](#)

[Размещение контейнеров \(ящиков\) для сбора благотворительных средств: риски и особенности](#)

Проблемные аспекты деятельности благотворительных организаций в Украине и пути их решения

Благотворительность является важной составляющей частью гражданского общества и весомым сегментом социальной жизни каждой страны, а потому благотворительные организации нуждаются в четком правовом регулировании и ощутимой поддержке со стороны государства.

Несмотря на изложенное, благотворительные организации в Украине в своей деятельности сталкиваются с определенными препятствиями, освещение которых и является предметом данной статьи. В указанной публикации будет очерчен круг проблемных моментов в сфере благотворительности, предложены пути их решения, а также будет уделено внимание процедуре государственной регистрации благотворительных организаций.

Отдельные аспекты создания и государственной регистрации благотворительных организаций

Процедура государственной регистрации благотворительных организаций и общие принципы их деятельности в Украине определены [Законом Украины "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" от 05.07.2012 № 5073-VI](#) (далее – Закон № 5073) и [Законом Украины "О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц – предпринимателей и общественных формирований" от 15.05.2003 № 755-IV](#) (далее – Закон № 755).

В соответствии со [статьей 1 Закона № 5073](#) благотворительная организация – юридическое лицо частного права, учредительные документы которого определяют благотворительную деятельность в одной или нескольких сферах, определенных этим Законом, как основную цель его деятельности.

Учредителями благотворительных организаций могут выступать дееспособные физические и юридические лица, кроме органов государственной власти, органов местного самоуправления, других юридических лиц публичного права.

Как установлено в [ч. 1 ст. 11 Закона № 5073](#), целью благотворительных организаций не может быть

получение и распределение прибыли среди учредителей, членов органов управления, других связанных с ними лиц, а также среди их работников. Вместе с тем таким организациям разрешается вести хозяйственную деятельность.

Законодательством установлены следующие **виды благотворительных организаций** (ст. 13 Закона № 5073):

- благотворительное общество;
- благотворительное учреждение;
- благотворительный фонд.

Для государственной регистрации благотворительной организации подаются следующие документы:

- 1) заявление учредителей (учредителя) установленного образца;
- 2) протокол учредительного собрания (съезда, конференции) с указанием решения об учреждении благотворительной организации и утверждении устава (положения), решение о выборах органов управления;
- 3) устав (положение) благотворительной организации в двух экземплярах.

После проведения государственной регистрации благотворительная организация подлежит внесению в Реестр неприбыльных учреждений и организаций. В таком случае организация не получает статус плательщика налога на прибыль.

Кроме того, на усмотрение ее органов управления, благотворительная организация может быть зарегистрирована в качестве получателя гуманитарной помощи согласно Порядку регистрации получателей гуманитарной помощи, утвержденному [постановлением Кабинета Министров Украины от 30.01.2013 № 39](#). Включение в такой реестр целесообразно в случае необходимости получения налоговых льгот по операциям с гуманитарной помощью.

ВЫВОД:

Итак, в целом Законы № 5073 и № 755-IV на надлежащем уровне регламентируют процедуру создания и государственной регистрации благотворительных организаций. Вместе с тем особое внимание необходимо уделять содержанию и оформлению учредительных документов с целью недопущения негативных последствий в виде отказа в такой регистрации.

Несовершенство правового регулирования благотворительной деятельности. Основные направления усовершенствования законодательства в сфере общественных отношений, возникающих в процессе осуществления благотворительности

Важным вспомогательным механизмом, направленным на исправление недостатков социальной политики государства, является благотворительная деятельность. Учитывая изложенное, на современном этапе особую актуальность приобретают вопросы нормативно-правового регулирования

этой области: правовая база страны должна быть эффективным регулятором таких правоотношений.

Так, в Национальной стратегии содействия развитию гражданского общества в Украине на 2016 – 2020 годы, утвержденной [Указом Президента Украины от 26 февраля 2016 года № 68/2016](#), указано на недостаточный уровень гармонизации законодательства Украины с законодательством Европейского Союза и особенно акцентировано внимание на несовершенстве действующего законодательства, вызывающем создание искусственных барьеров для реализации общественных инициатив.

Правовое регулирование благотворительной деятельности осуществляется [Конституцией Украины](#), [Гражданским](#) и [Хозяйственным кодексами](#), законами и подзаконными нормативно-правовыми актами. Отдельные аспекты благотворительности урегулированы в [Налоговом](#) и [Таможенном кодексах](#).

Ключевым законодательным актом, которым регламентируются основные принципы благотворительной деятельности в Украине, является [Закон Украины № 5073](#). Несмотря на отдельные его недостатки, нельзя обойти вниманием *ряд его положительных черт*:

- разграничение отличий между понятиями "благотворительный фонд" и "общественная организация";
- расширение сферы благотворительной деятельности;
- закрепление права благотворителя осуществлять контроль за целевым использованием благотворительного пожертвования;
- расширение перечня видов благотворительной деятельности;
- введение в обращение новых терминов (благотворительный грант, благотворительный сервитут, благотворительный эндаумент).

Так, важным шагом стало разграничение [Законом № 5073](#) отличий между такими понятиями, как "благотворительный фонд" и "общественная организация". Это привело к упорядочению деятельности указанных видов благотворительности, ведь до такого обособления значительное количество так называемых "благотворительных фондов" в своей деятельности выполняло функции общественных организаций.

В [статье 3 Закона № 5073](#) приведены сферы благотворительной деятельности, перечень которых расширен по сравнению с предыдущими законодательными актами. Так, к уже традиционным сферам, таким как "здравоохранение", "социальная защита", "опека и попечительство", добавлены такие, как "стимулирование экономического роста и развития экономики Украины", "социальные услуги и преодоление бедности" и т. п.



Важной новеллой является введение такой сферы благотворительной деятельности, как "содействие обороноспособности и мобилизационной готовности страны", что продиктовано последними реалиями общественно-политической жизни страны.

На первый взгляд может показаться, что такие нововведения являются декларативными и на практике не приводят к положительным сдвигам в сфере благотворительности, однако введение нестандартных и прогрессивных сфер благотворительной деятельности призвано подтолкнуть как активных, так и потенциальных субъектов благотворительной деятельности к расширению масштабов их работы.

Прогрессивным является закрепление права благотворителя на осуществление контроля за целевым использованием пожертвования, а также наделение его правом на его возврат при условии нецелевого

использования. Таким образом, официально статус благотворительного пожертвования изменился и оно стало подотчетным. Думается, что это положительный сдвиг для предупреждения финансовых злоупотреблений в сфере благотворительности, которые, к сожалению, в нашем обществе имеют место.

Введение в оборот новых терминов, в частности, таких как "благотворительный сервитут", "благотворительный эндаумент", "благотворительный грант", является шагом вперед, поскольку позволяет их использовать на нормативном уровне.

Экстерриториальность существенно облегчит работу благотворительных организаций, учитывая то, что они получили право независимо от места регистрации выбирать территорию деятельности. Это даст возможность оперативнее реагировать на стихийные бедствия, которые происходят на территории всего государства, и осуществлять максимум действий, направленных на ликвидацию негативных последствий.

Вместе с тем законодательство в сфере благотворительной деятельности, в частности [Закон № 5073](#), характеризуется несовершенством. Представляется целесообразным выделить следующие **направления усовершенствования законодательства относительно осуществления благотворительности в Украине:**

- 1) применение термина "благотворительность" вместо "благотворительная деятельность";
- 2) нормативное закрепление перечня форм благотворительности;
- 3) усовершенствование правового регулирования меценатства как формы благотворительности.

Применение термина "благотворительность" вместо "благотворительная деятельность"

Так, [Закон № 5073](#) в [статье 1](#) использует понятие "благотворительная деятельность". Вместо этого более корректным является употребление термина "благотворительность", поскольку он является сборным и включает как благотворительную деятельность, так и благотворительность, которая осуществляется физическими и юридическими лицами, для которых благотворительность не является основным видом деятельности.

Нормативное закрепление перечня форм благотворительности

Действующее законодательство содержит перечень видов благотворительной деятельности, не разграничивая их со сферами благотворительности. Это приводит к путанице, смешиванию понятий, что отрицательно отражается при их практическом применении.



По результатам системного анализа рассматриваемых общественных отношений возможно определить формы благотворительности, а потому представляется целесообразным [статью 1 Закона № 5073](#) дополнить [частью 3](#) в следующей редакции: "Формами благотворительности в Украине являются волонтерство, меценатство, гуманитарная помощь и бесплатное донорство".

Усовершенствование правового регулирования меценатства как формы благотворительности

Меценатство требует внесения отдельных изменений в [Закон № 5073](#). Так, [статья 10](#) суживает понятие "меценатство" по сравнению с его трактовкой в [статье 1](#) этого же Закона. Согласно [статье 10 Закона № 5073](#) меценатской деятельностью признается подготовка или поддержка благотворительных мероприятий, связанных с созданием, воспроизведением или использованием в установленном

законодательством порядке произведений и других объектов права интеллектуальной собственности, в частности благотворительных гастрольных мероприятий, при условии обеспечения свободного доступа к таким мероприятиям.

То есть [статьей 10 Закона № 5073](#) меценатская деятельность ограничивается "благотворительными мероприятиями" и необходимостью "обеспечения свободного доступа к таким мероприятиям". Такое сужение представляется неуместным, поскольку меценатство также может иметь и другие проявления. Учитывая изложенное, предлагается внести изменения в [ч. 1 ст. 10 Закона № 5073](#) и изложить ее в новой редакции: "меценатство – форма благотворительности, осуществляемая добровольно, бескорыстно и осознанно физическими и юридическими лицами частного права, которая выражается через личную и/или имущественную помощь, основывается на принципах гуманности, законности, равенства и осуществляется в сферах образования, искусства и культуры, науки и научных исследований, охраны культурного наследия и т. п."

Целесообразным также представляется нормативно закрепить понятие "меценат" и "меценатская организация" и определить, что "меценат – физическое лицо, добровольно, осознанно и бескорыстно предоставляющее личную и/или имущественную помощь в сфере образования, культуры, искусства, охраны культурного наследия, науки и научных исследований в пользу меценатской организации или других получателей благотворительной помощи". Целесообразно ввести также термин "меценатская организация" – это "юридическое лицо частного права, которым осуществляется благотворительность в форме меценатства как главная цель своей деятельности в сфере образования, культуры, искусства, охраны культурного наследия, науки и научных исследований".

Для устранения злоупотреблений со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления представляется необходимым прямо закрепить следующее положение: "не могут быть приобретателями меценатской помощи органы государственной власти, органы местного самоуправления и политические партии".

ВЫВОД:

Итак, несмотря на такие положительные явления, как внедрение прогрессивных сфер благотворительной деятельности, закрепление права благотворителя на осуществление контроля, законодательство в сфере благотворительной деятельности содержит ряд негативных моментов. С целью усовершенствования правового регулирования этой сферы предлагается термин "благотворительная деятельность" заменить на "благотворительность" и нормативно закрепить перечень форм благотворительности в виде волонтерства, меценатства, гуманитарной помощи и бесплатного донорства. Отдельного внимания заслуживает усовершенствование правового регулирования такой формы благотворительности, как меценатство. Рекомендуем нормативно закрепить понятие "меценатство", "меценат" и "меценатская организация".

Отсутствие реальных способов контроля и отчетности при осуществлении благотворительной деятельности. Внедрение механизмов эффективной борьбы со злоупотреблениями, совершаемыми недобросовестными лицами под видом благотворительной деятельности

На сегодня благотворительная деятельность в Украине находится на волне подъема: в государстве действует огромное количество благотворительных фондов, а в их деятельности принимают участие множество граждан. Привлеченная ими помощь в значительной мере способствует решению проблем,

возникших в государстве, а добросовестные благотворительные фонды пользуются высоким уровнем доверия. Именно благодаря активности благотворительных организаций значительно повысился уровень поддержки Вооруженных Сил Украины, был решен ряд проблем перемещенных лиц, привлечена и предоставлена благотворительная помощь социально незащищенным слоям населения и т. п.

Однако это в то же время привело и к распространению злоупотреблений в этой сфере со стороны недобросовестных лиц: с ростом количества граждан, готовых жертвовать собственные средства на благотворительные нужды, активизировались также и мошеннические структуры, которые под видом благотворительной деятельности проводят публичные сборы пожертвований. Во многом такая мошенническая деятельность в Украине стала возможна в связи с отсутствием реальных способов контроля и отчетности при осуществлении благотворительной деятельности.

Если обратиться к опыту международного сообщества, в других странах внедрены *особые механизмы отчетности и контроля за деятельностью благотворительных организаций*. В частности, в Финляндии такие организации обязаны предоставлять информацию относительно своих доходов и расходов по требованию любого заявителя. Полный объем информации о доходах и расходах благотворительных фондов внесен в соответствующий Государственный реестр благотворительных организаций, действующий в Ирландии и находящийся в публичном доступе в сети Интернет.

Разного рода отчеты о деятельности благотворительных организаций публикуются и в специализированных изданиях Нидерландов, Люксембурга, а в Великобритании, Испании такая информация подлежит обязательному опубликованию на веб-сайтах таких организаций.

Думается, что учет международного опыта в этой сфере в нашем государстве остро необходим. Решение этого вопроса представляется возможным путем внесения дополнений в [Закон № 5073](#) следующего содержания: "Информация о структуре и размере доходов и расходов благотворительных организаций должна ежемесячно обнародоваться на официальном веб-сайте благотворительной организации и постоянно находиться в свободном доступе".

Кроме того, важным шагом для нормативного закрепления эффективных средств контроля за деятельностью благотворительных организаций представляется внедрение предлагаемых нововведений.

Так, считаем целесообразным [статью 6 Закона № 5073](#) дополнить положением, согласно которому "Бенефициар – физическое лицо по требованию благотворителя обязан предоставить ему доступ к информации об использовании благотворительного пожертвования (благотворительного гранта), в том числе предоставить копии первичной финансовой документации, в срок, не превышающий 10 дней с момента предъявления такого требования".

Рекомендуется проблемы, связанные с нецелевым использованием пожертвования, решить путем наложения на приобретателя помощи обязанности вернуть такие средства благотворителю по письменному требованию последнего в течение 30 дней со дня предъявления такого требования.

Похожие меры были предложены [проектом Закона Украины "О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно противодействия злоупотреблениям в сфере благотворительности"](#) от 02.10.2015 № 3215, который сейчас направлен на рассмотрение Комитета.

ВЫВОД:

Итак, с целью усовершенствования контроля за использованием средств жертвователей необходимо наложение на благотворительные организации

обязанности ежемесячно обнародовать на официальном веб-сайте информацию о структуре и размере доходов и расходов. Необходимо и закрепление их обязанности возвращать благотворителю денежные пожертвования, если они были использованы не по целевому назначению.

Отдельные аспекты усиления ответственности за нарушение законодательства в сфере благотворительной деятельности

Правонарушение в сфере благотворительной деятельности имеет место на всех этапах. Основной проблемой, с которой при этом сталкиваются правоохранительные органы, является несовершенство правового регулирования благотворительности, о чем уже указывалось. Наряду с этим отсутствует четкое нормативное закрепление ответственности в этой сфере.

Так, [ч. 1 ст. 27 Закона № 5073](#) установлено, что субъекты благотворительной деятельности и должностные лица органов исполнительной власти и органов местного самоуправления несут гражданско-правовую, административную, дисциплинарную и уголовную ответственность за нарушение законодательства о благотворительной деятельности в порядке, установленном законом.

Из приведенного следует, что к ответственности нарушителей возможно привлечь только в случае, когда их деяние содержит состав того или иного правонарушения, предусмотренного законодательством Украины. Если обратиться к его системному анализу, можно сделать вывод, что в Украине отсутствуют специальные правовые нормы, определявшие бы состав административного правонарушения и/или преступления в сфере благотворительности, что крайне усложняет работу правоохранителей.

Таким образом, целесообразно нормативное закрепление административной и уголовной ответственности за отдельные нарушения в сфере благотворительной деятельности. Предлагается [Кодекс Украины об административных правонарушениях](#) дополнить правовыми нормами, устанавливающими административную ответственность за нарушение установленного законом порядка публичного сбора благотворительных пожертвований и за необнародование (непредоставление свободного доступа) информации о структуре и размере доходов и расходов благотворительной организации в установленном законом порядке.

Общественно опасные нарушения в этой сфере требуют более жестких мер – установление уголовной ответственности. Так, предлагается в [Уголовный кодекс Украины](#) ввести статью, предусматривающую уголовную ответственность за присвоение собранных благотворительных пожертвований (благотворительных грантов), предназначенных для выгодоприобретателя (бенефициара).

Следовательно, нормативное закрепление административной и уголовной ответственности в этой сфере и усиление ответственности за присвоение благотворительных пожертвований позволит надлежащим образом преследовать недобросовестных лиц, вовлеченных в мошеннические схемы.

ВЫВОД:

Таким образом, несмотря на в целом положительные сдвиги в регулировании осуществления благотворительности в Украине, эта сфера требует решения ряда постоянно возникающих проблем. Прежде всего следует усовершенствовать правовую базу, регламентирующую общественные отношения, связанные с благотворительностью, и ликвидировать пробелы, неточности и разногласия законодательства.

Однако этого недостаточно. На данном этапе наше государство нуждается во внедрении реально действующих механизмов борьбы со злоупотреблениями, имеющими место под видом благотворительной деятельности: прозрачность, публичность и отчетность должны быть приоритетными в работе благотворительных организаций. А нормативное закрепление ответственности за нарушение законодательства в сфере благотворительной деятельности должно стать действенным средством предупреждения злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц.

**Юрий Асадчев,
адвокат
LEXLIGA Law Firm**



© ООО «Информационно-аналитический центр «ЛИГА», 2017.

© ООО «ЛИГА ЗАКОН», 2017.