

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗДІЙСНЕННЯ БЛАГОДІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

INTERNATIONAL STANDARDS FOR CARING ACTIVITIES

Головко К.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри конституційного і адміністративного права
факультету права та міжнародних відносин

Державне некомерційне підприємство «Державний університет «Київський авіаційний інститут»

Розглянуто сутність міжнародних стандартів здійснення благодійної діяльності. Встановлено, майже в усіх державах ЄС законодавство передбачає необхідність публічної звітності фондів – один зі способів заохочувати довіру до їхньої роботи. Основні розбіжності в законодавчих нормах країн Європейського Союзу в цій галузі стосуються того, чи потрібно забезпечувати загальний доступ до фінансових звітів подібних організацій, а також за яких умов та з якою частотою ці звіти мають проходити незалежний аудит. Австрія, Бельгія, Данія, Італія, Кіпр, Латвія, Мальта, Німеччина, Португалія, Румунія, Словенія та Швеція не вимагають від благодійних фондів та інших організацій забезпечувати публічний доступ до своїх звітів. Законодавство Естонії та Фінляндії вимагає надання звітів будь-якій особі, але тільки на її вимогу, а в Ірландії кожна особа може отримати такі звіти з Єдиного реєстру компаній за певну плату. Якщо Болгарія, Великобританія, Іспанія, Литва, Польща, Угорщина та Чехія встановили вимоги щодо загального доступу до фінансових звітів будь-яких благодійних організацій, не уточнюючи форми такого доступу, то Греція, Люксембург, Нідерланди та Словаччина визначили спеціальні друковані органи, де повинні публікуватися такі звіти. Насамкінець, законодавство Франції вимагає забезпечувати загальний доступ до фінансових звітів тільки тих благодійних організацій, які отримують бюджетні кошти або пожертви на суму, що перевищує певний щорічний розмір.

Обґрунтовано, що ключовим показником для будь-яких міжнародних стандартів є встановлення певних обмежень для функціонування неурядових організацій. Ці обмеження включають: обмеження, обумовлені потребою захисту національних інтересів і безпеки, запобіганням злочинності, захистом життя та здоров'я громадян (підданих), їх основоположних прав, свобод та інтересів (Боснія, Чехія, Косово, Сербія, Чорногорія, Словаччина та ін.); заборона на створення об'єднань, метою яких є підрив суверенітету держави, її територіальної цілісності, конституційного ладу та єдності нації (Болгарія, Хорватія, Боснія, Македонія, Румунія та ін.); заборона на розпалювання расової, національної, етнічної та релігійної ворожнечі (Чорногорія, Сербія, Македонія та ін.); заборона діяльності організацій, спрямованої проти існування політичного плюралізму чи принципів правової держави (Румунія); заборона на створення збройних груп і формувань, які мають політичні цілі та мотиви (Угорщина), або парламентських структур, які намагаються досягти своїх цілей шляхом насильства (Болгарія); заборона на створення об'єднань, які прагнуть брати участь у політичній діяльності разом з політичними партіями (Болгарія) та ін.

Ключові слова: благодійна діяльність, благодійні організації, зарубіжний досвід, види, орган публічної адміністрації, міжнародні стандарти, удосконалення, шляхи.

The essence of international standards for charitable activities is considered. It is established that in almost all EU countries, legislation provides for the need for public reporting of foundations - one of the ways to encourage trust in their work. The main differences in the legislative norms of the European Union countries in this area concern whether it is necessary to provide public access to the financial reports of such organizations, as well as under what conditions and with what frequency these reports should be independently audited. Austria, Belgium, Denmark, Italy, Cyprus, Latvia, Malta, Germany, Portugal, Romania, Slovenia and Sweden do not require charitable foundations and other organizations to provide public access to their reports. The legislation of Estonia and Finland requires the provision of reports to any person, but only at their request, and in Ireland, each person can obtain such reports from the Unified Register of Companies for a certain fee. While Bulgaria, Great Britain, Spain, Lithuania, Poland, Hungary and the Czech Republic have established requirements for public access to the financial statements of any charitable organizations, without specifying the form of such access, Greece, Luxembourg, the Netherlands and Slovakia have identified special printed bodies where such reports should be published. Finally, French legislation requires public access to the financial statements of only those charitable organizations that receive budget funds or donations in an amount exceeding a certain annual amount. It is argued that a key indicator for any international standards is the establishment of certain restrictions on the functioning of non-governmental organizations. These restrictions include: restrictions due to the need to protect national interests and security, prevent crime, protect the life and health of citizens (subjects), their fundamental rights, freedoms and interests (Bosnia, Czech Republic, Kosovo, Serbia, Montenegro, Slovakia, etc.); prohibition on the creation of associations whose purpose is to undermine the sovereignty of the state, its territorial integrity, constitutional order and unity of the nation (Bulgaria, Croatia, Bosnia, Macedonia, Romania, etc.); prohibition on inciting racial, national, ethnic and religious hatred (Montenegro, Serbia, Macedonia, etc.); prohibition on the activities of organizations directed against the existence of political pluralism or the principles of the rule of law (Romania); prohibition on the creation of armed groups and formations that have political goals and motives (Hungary), or parliamentary structures that try to achieve their goals through violence (Bulgaria); prohibition on the creation of associations that seek to participate in political activities together with political parties (Bulgaria), etc.

Key words: charitable activities, charitable organizations, foreign experience, types, public administration body, international standards, improvement, ways..

Постановка проблеми. Для світової спільноти благодійність – не нова й досі невивчена практика, на відміну від пострадянських країн. Міжнародне громадянське суспільство вже давно усвідомило усі переваги та необхідність взаємодопомоги. Отож, аналіз міжнародного досвіду організації благодійництва та спроби інтегрувати вітчизняне законодавство до світових стандартів можуть стати значним імпульсом для розвитку благодійного руху в Україні.

Варто відзначити, що суспільні відносини в європейських країнах у сфері благодійності не мають єдиного правового регулювання. Цю проблему європейці намагаються вирішити протягом останніх 15 років, зокрема – розробити спільний законодавчий акт, що регламентував би діяльність благодійних інституцій країн Європейського

Союзу (далі – ЄС), відкриваючи шлях для безперешкодної реалізації міжнародних благодійних проєктів. Адже європейці чудово розуміють потенціал благодійних організацій та важливість його використання, тож прагнуть активно його залучати [1].

Така політика держав-членів ЄС щодо залучення благодійних організацій до розв'язання соціальних проблем зумовлена також тим, що, переживаючи наслідки фінансової кризи, багато європейських держав намагаються перекласти завдання та відповідальність за вирішення певних суспільних питань на приватні організації чи окремих осіб. В умовах дефіциту державного бюджету стає вигідно, аби благодійники брали на себе окремі зобов'язання, впроваджували нові соціальні програми, розробляли й апробували моделі вирішення тих чи інших проблем.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Визначення сутності та особливостей адміністративно-правових підвалин функціонування благодійних організацій в Україні ще не отримало заслуженої теоретико-правової розробки. Певні аспекти згаданої проблеми розглядалися в наукових дослідженнях таких правників, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, О. Безпалова, Т. Коломоєць, В. Колпаков та інші [2]. Водночас у вітчизняній адміністративно-правовій літературі ці питання розглядаються епізодично, без всеосяжного підходу. Саме тому вдосконалення правового та організаційного забезпечення діяльності благодійних організацій в Україні є на даний момент надзвичайно важливим.

Мета статті полягає в розкритті міжнародних стандартів здійснення благодійної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Правове підґрунтя, яке регулює діяльність неурядових організацій в усіх державах Центральної та Східної Європи, зазнало значних перетворень протягом останніх 15–20 років. Ці зміни були спричинені відповідними зрушеннями у політичних системах багатьох країн. До цього норми, що стосувалися регулювання благодійності, або взагалі були відсутні, або мали надто застарілий вигляд, як-от у Румунії, де неурядові об'єднання та фонди реєструвалися відповідно до Закону, прийнятого ще в 1924 році [3]. На сьогодні майже всі країни, за винятком деяких (наприклад, Сербії), ухвалили нові, так звані «рамкові» закони, які визначають порядок реєстрації та види діяльності неурядових, у тому числі й благодійних організацій. Варто підкреслити, що ці «рамки» включають не лише один цільовий закон, але й низку інших законів і правил, положення про суспільно корисну діяльність, податкове законодавство, закони про державні закупівлі, соціальне забезпечення та участь держави у реалізації благодійної допомоги. Таке «рамкове» законодавство можна знайти у Цивільному кодексі Угорщини, в окремих законах Болгарії та Хорватії [4].

Чіткість та узгодженість нормативних рамок у різних країнах можуть відрізнятися. Наприклад, процедура реєстрації благодійної організації може бути простою (одноступінчастою), як у Косово, або складною (двоступінчастою) – у Румунії, чи взагалі являти собою цілий комплекс відсілених нормативно-правових актів (як-от у Сербії) [5]. Податкове законодавство, відповідно, може передбачати надання податкових пільг та стимулів або навіть звільняти від оподаткування учасників благодійного руху, або ж, навпаки, не надавати жодних податкових пільг. Проте, такі випадки зустрічаються досить рідко. Щодо державного фінансування неприбуткових організацій, то воно може бути прозорим (Угорщина) або залишатися тінювим (Македонія) [6].

Дещо позитивнішою є ситуація в країнах Західної Європи. Зокрема, у Польщі Законом «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство», ухваленим 24 квітня 2003 року, суспільно корисну діяльність визначено як діяльність, яку здійснює неурядова організація у сфері публічних потреб, зазначених в статуті (ст. 3). До такої діяльності зараховано і сприяння європейській інтеграції, надання допомоги полякам за кордоном, репресованим тощо (ст. 4). Також вказано, що органи публічної адміністрації провадять діяльність у сфері соціальних завдань у співпраці з громадськими організаціями та суб'єктами, які ведуть суспільно корисну діяльність відповідно до території та завдань, що належать до компетенції органів публічної адміністрації. Ця співпраця здійснюється на принципах взаємодопомоги, суверенності сторін, партнерства, ефективності, добросовісної конкуренції та відкритості [7].

Окрему увагу заслуговує тісна співпраця органів публічної адміністрації та неурядових організацій. Така співпраця може полягати у дорученні громадським організаціям реалізації суспільних завдань, взаємному інфор-

муванні про заплановані напрямки діяльності та співпраці з метою узгодження цих напрямків, консультуванні з громадськими організаціями відповідно до сфери їхньої діяльності, проектів нормативних актів у сферах, що стосуються статутної діяльності цих організацій, а також у створенні спільних комісій консультативного та інформативного характеру. Органи публічної адміністрації можуть замовляти таким організаціям виконання суспільних завдань разом із наданням дотацій на фінансування їх реалізації, або можуть підтримувати такі завдання, надаючи дотації на дофінансування їхньої реалізації [8].

Успішною є діяльність незалежної Комісії з благодійності Сполученого Королівства, де визначальним фактором у визначенні благодійних цілей виступають історично сформовані взаємини між державою та населенням. Недержавні організації мають давню історію та широко підтримуються населенням. Головні джерела правового регулювання благодійництва сформувалися на основі прецедентів, виокремлюючи чотири категорії благодійних цілей: боротьба з бідністю, сприяння освіті та релігії, інші суспільно корисні цілі. Комісія з благодійності Англії та Уельсу (The Charity Commission for England and Wales) висуває до організацій, котрі претендують на благодійний статус, три ключові вимоги: 1) здатність приносити суспільству відчутну користь; 2) потенційні бенефіціари повинні становити достатньо широку групу, котру можна розглядати як спільноту або частину суспільства, при цьому особисті чи приватні зв'язки не повинні обмежувати коло цих осіб; 3) отримання благ окремими особами має бути випадковим та не переважати суспільний інтерес. Водночас допускається, що клієнти благодійної організації переважно належать до певної расової, етнічної, релігійної чи іншої групи. Єдина вимога – відсутність додаткових обмежень для отримання благ виключно членами цієї групи [9].

Отже, у Великобританії будь-які організації, що діють виключно задля суспільної користі, вважаються благодійними. При цьому основоположне значення має відповідність цілей діяльності організації законодавчо визначеному поняттю суспільного блага. У контексті британських законів про благодійність 2006 та 2011 років, можна виділити взаємопов'язані аспекти суспільної користі, такі як інтереси самого блага та інтереси суспільства в цілому.

У Франції, згідно з постановою від 6 січня 1989 року, що стосується фінансово-економічної термінології, благодійність трактується як фінансова допомога, що надається організації чи особі без безпосередньої компенсації з боку одержувача, з метою здійснення діяльності, що має суспільну значущість. Вона полягає у наданні пожертв (грошима, у вигляді матеріальних ресурсів чи компетентності) будь-якому органу для підтримки діяльності, яка реалізується в суспільних інтересах. У Франції, до суспільно корисної діяльності також відносяться заходи фізичних та юридичних осіб, спрямовані на підтримку аматорського спорту, мистецтва та охорони художніх надбань країни. Окрім того, в контексті такої діяльності, підприємство-донор може отримати певну компенсацію публічного характеру, розмір якої, втім, не повинен перевищувати обсяг пожертвування. Для фізичних осіб така компенсація чітко регламентована та має символічне значення. Французькі благодійні організації можуть мати дві форми суспільної користі: статус спільного інтересу та статус суспільної користі. Відповідно до закону, критерій спільного інтересу виконується, коли організація займається переважно хоча б одним видом суспільно корисної діяльності та надає послуги певній групі бенефіціарів. Для отримання статусу суспільної користі необхідно затвердити статут, модель якого визначено Державною радою. Також існують певні вимоги щодо внутрішньої структури, використання коштів, фінансової стабільності та розмірів організації.

У Німеччині благодійні фонди можуть існувати як юридичні особи публічного або приватного права, або ж не мати статусу юридичної особи. Останні не підзвітні державним органам, що регулюють благодійну діяльність [10].

Як показує законодавство більшості розвинених країн, благодійні організації можуть мати форму неприбуткових (некомерційних) організацій. Тобто, ці організації не ставлять за мету отримання прибутку або розподіл матеріальних благ серед своїх членів. Благодійні організації найчастіше визначаються як неурядові некомерційні організації, що здійснюють безоплатну діяльність для досягнення соціально значущих цілей.

Варто також зосередити увагу на благодійній діяльності у Сполучених Штатах Америки, адже, згідно зі Світовим рейтингом благодійності, що його веде Charities Aid Foundation (CAF), саме США посідають чільне місце серед лідерів світової філантропії. Крім того, дослідження цієї організації вказують, що рівень благодійності підвищується в тих країнах, де відчуваються наслідки криз, щойно завершилися конфлікти або протистояння, адже саме у важкі часи люди гостро відчувають потребу підтримувати одне одного. Прагнення допомогти притаманне усім націям, навіть тим, де рівень життя суттєво поступається, скажімо, західним країнам [11].

Висновки. Отже, ключовим показником для будь-яких міжнародних стандартів є встановлення певних обмежень для функціонування неурядових організацій. Ці обмеження включають: обмеження, обумовлені потребою захисту національних інтересів і безпеки, запобіганням злочинності, захистом життя та здоров'я громадян (підданих), їх основоположних прав, свобод та інтересів (Боснія, Чехія, Косово, Сербія, Чорногорія, Словаччина та ін.); заборона на створення об'єднань, метою яких є підрив суверенітету держави, її територіальної цілісності, конституційного ладу та єдності нації (Болгарія, Хорватія, Боснія, Македонія, Румунія та ін.); заборона на розпо-

лювання расової, національної, етнічної та релігійної ворожнечі (Чорногорія, Сербія, Македонія та ін.); заборона діяльності організацій, спрямованої проти існування політичного плюралізму чи принципів правової держави (Румунія); заборона на створення збройних груп і формувань, які мають політичні цілі та мотиви (Угорщина), або парламентських структур, які намагаються досягти своїх цілей шляхом насильства (Болгарія); заборона на створення об'єднань, які прагнуть брати участь у політичній діяльності разом з політичними партіями (Болгарія) та ін.

У зв'язку з цим, держави все частіше розробляють і ухвалюють окреме законодавство про суспільно корисну діяльність та створюють відповідні організації для комплексної та єдиної нормативної регламентації. Наприклад, в Угорщині діє законодавство про суспільно корисну діяльність, у Литві у 2002 році було прийнято Закон «Про благодійність та спонсорство», у Польщі, як вже згадувалося вище – «Про суспільно корисну діяльність і волонтерство» тощо.

Таким чином, Сполучені Штати – єдина країна, яка представлена у першій десятці за всіма видами благодійності: допомога потребуючим, волонтерська діяльність та фінансові пожертви. У США благодійні організації відносяться до різновиду неприбуткових організацій, куди, крім церков, шкіл і лікарень, входять політичні партії, профспілки, професійні асоціації та інші. Вони поділяються на приватні та публічні. Публічні організації отримують значну суспільну та державну підтримку, тобто фінансуються не одним або кількома засновниками, а широким колом осіб. До того ж, низку організацій, зокрема церкви та церковні організації, а також – за виконання певних умов – публічні освітні та медичні заклади, прирівнюють до публічних благодійних організацій. Всі інші благодійні організації кваліфікуються як «приватні фонди», що має вплив, насамперед, на податковий статус організації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гулевська-Черниш А. Європейська благодійність: ми і вони. URL: <http://gazeta.dt.ua/socium/evropeyska-blagodijnist-mi-i-voni.html>.
2. Досвід соціального захисту та роль організацій в Польщі. URL: http://www.lawngo.net/print.php?itemid=523&portal_pic=social.jpg.
3. Український погляд на європейську благодійність. URL: <http://ufb.org.ua/sekto-blagodijnosti/filantropija-usviti/analitichni-materiali-globalnoifilantropii.htm?id=2309>.
4. Литвин І. В. Принципово важливі новели регулювання діяльності благодійних організацій в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 4. С. 60-64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_4_13.
5. Благодійні інституції України: сучасний стан та перспективи розвитку (за результатами соціологічного дослідження) / О. В. Безпалько, Ю. М. Галусян, А. В. Гулевська-Черниш та ін. Київ: Книга плюс, 2008. 120 с.
6. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Голос України*. 2012. № 70.
7. Лєгеца Є. О. Адміністративні процедури у сфері нерухомого майна: державна реєстрація речових прав та особливості реалізації через електронні торги: Монографія. Дніпро: Видавничий дім «Гельветика», 2022.
8. Leheza, Yevhen; Filipenko, Tatiana; Sokolenko, Olyha; Darahan, Valerii; Kucherenko, Oleksii. Ensuring human rights in Ukraine: problematic issues and ways of their solution in the social and legal sphere. *Cuestiones políticas*. 2020. Vol. 37 № 64 (enero-junio 2020). pp. 123-136. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3764.10>.
9. Leheza, Yevhen; Shamara, Oleksandr; Chalavan, Viktor. Principios del poder judicial administrativo en Ucrania. *DIXI*. 2022. № 24(1), pp. 1-11. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2022.01.08>.
10. Leheza, Yevhen; Yerko, Iryna; Kolomiichuk, Viacheslav; Lisniak, Mariia. International Legal And Administrative-Criminal Regulation Of Service Relations. *Jurnal cita hukum indonesian law journal*. 2022. Vol. 10 No. 1, pp. 49-60, DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v10i1.25808>.
11. Matviichuk, Anatolii. Shcherbak, Viktor. Sirko, Viktoria. Malieieva, Hanna. Leheza, Yevhen. Human principles of law as a universal normative framework: Principios humanos del derecho como marco normativo universal. *Cuestiones Políticas*. 2022. № 40(75). pp. 221-231. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4075.14>.