

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

FOREIGN EXPERIENCE IN REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF CHARITABLE ORGANIZATIONS

Волкова Ю.А., д.ю.н., професор,
професор кафедри права

Вищий навчальний заклад «Київський університет ринкових відносин»

У статті надано аналіз нормативних джерел окремих зарубіжних країн адміністративно-правового статусу благодійних організацій. Вказано, що благодійні організації набувають все більшого поширення по всій Європі. Їх найбільш поширеними юридичними формами є фонд та асоціація, для всіх форм існує спеціальне регулювання у всіх європейських юрисдикціях. Варто вказати, що нормативне регулювання діяльності благодійних організацій формалізується в актах різного характеру і істотно варіюється від країни до країни, хоча наявні й загальні елементи. Крім того, асоціації та фонди не є єдиними доступними організаційно-правовими формами благодійних організацій. Некомерційна сфера розширюється за рахунок поступової «функціональної нейтралізації організаційно-правових форм», особливо компаній і кооперативів, які вже не обов'язково пов'язані з прибутком і взаємною метою відповідно. Порівняльно-правовий аналіз також свідчить про наявність на національному рівні статусу «комунальна організація», який доступний благодійним організаціям, що переслідують цілі, що становлять публічний інтерес. Крім того, в деяких країнах введені нові статуси соціальної корисності. Вони виходять за рамки класичного статусу благодійної організації з двох основних причин: по-перше, тому що вони доступні також організаціям, що характеризуються винятковим виконанням підприємницької діяльності, а по-друге, тому, що вони також доступні компаніям, які розподіляють обмежений прибуток між своїми акціонерами. Найбільш значущими прикладами є статус «суб'єкта третього сектору», прийнятий в Італії у 2017 році, та статус «підприємство соціальної та солідарної економіки», передбачений французьким законодавством від 2014 року.

Ключові слова: благодійні організації, благодійна діяльність, органи публічної влади, суб'єкт публічного адміністрування, нормативне регулювання.

The article provides an analysis of normative sources of certain foreign countries of the administrative and legal status of charitable organizations. It is indicated that charitable organizations are becoming more and more widespread throughout Europe. Their most common legal forms are foundation and association, for all forms there is special regulation in all European jurisdictions. It should be noted that the normative regulation of the activities of charitable organizations is formalized in acts of various nature and varies significantly from country to country, although there are common elements. In addition, associations and foundations are not the only available organizational and legal forms of charitable organizations. The non-profit sphere is expanding due to the gradual "functional neutralization of organizational and legal forms", especially companies and cooperatives, which are no longer necessarily related to profit and mutual goal, respectively. Comparative legal analysis also indicates the presence of the status of "communal organization" at the national level, which is available to charitable organizations pursuing goals of public interest. In addition, in some countries, new statuses of social utility have been introduced. They go beyond the classic status of a charitable organization for two main reasons: first, because they are also available to organizations characterized by the exceptional performance of entrepreneurial activities, and second, because they are also available to companies that distribute limited profits among their shareholders. The most significant examples are the status of a "third sector entity" adopted in Italy in 2017 and the status of a "social and solidarity economy enterprise" provided for by French legislation from 2014.

Key words: charitable organizations, charitable activities, public authorities, public administration entity, regulatory regulation.

Постановка проблеми. Благодійні організації набувають все більшого поширення по всій Європі. Їх найбільш поширеними юридичними формами є фонд та асоціація, для всіх форм існує спеціальне регулювання у всіх європейських юрисдикціях. Варто вказати, що нормативне регулювання діяльності благодійних організацій формалізується в актах різного характеру і істотно варіюється від країни до країни, хоча наявні й загальні елементи. Крім того, асоціації та фонди не є єдиними доступними організаційно-правовими формами благодійних організацій. Некомерційна сфера розширюється за рахунок поступової «функціональної нейтралізації організаційно-правових форм», особливо компаній і кооперативів, які вже не обов'язково пов'язані з прибутком і взаємною метою відповідно [1].

Метою статті є аналіз нормативних джерел окремих зарубіжних країн адміністративно-правового статусу благодійних організацій.

Виклад основного матеріалу. Порівняльно-правовий аналіз також свідчить про наявність на національному рівні статусу «комунальна організація», який доступний благодійним організаціям, що переслідують цілі, що становлять публічний інтерес. Крім того, в деяких країнах введені нові статуси соціальної корисності. Вони виходять за рамки класичного статусу благодійної організації з двох основних причин: по-перше, тому що вони доступні також організаціям, що характеризуються винятковим виконан-

ням підприємницької діяльності, а по-друге, тому, що вони також доступні компаніям, які розподіляють обмежений прибуток між своїми акціонерами. Найбільш значущими прикладами є статус «суб'єкта третього сектору», прийнятий в Італії у 2017 році, та статус «підприємство соціальної та солідарної економіки», передбачений французьким законодавством від 2014 року.

Таким чином, законодавство, схоже, має концептуальну еволюцію протягом останніх кількох десятиліть. У наукових і публічних дискусіях увага поступово перекладається з некомерційного сектору в строгому сенсі на більш широкі сектори, які в позитивному ключі визначаються суспільно корисним характером переслідуваної мети.

Яскравими прикладами є цікава робота, опублікована групою вчених у рамках дослідницького проекту з третього сектору в Європі [2], а також «Довідник Організації Об'єднаних Націй щодо супутникового рахунку для некомерційних організацій» від 2018 року, в якому йдеться про «третій сектор або сектор соціальної економіки», що включає як некомерційні установи, так і інші пов'язані установи, які не є некомерційними, але, як і некомерційні установи, головним чином служать цілям соціальних або громадських інтересів [3].

Також нормативне регулювання діяльності благодійних організацій відбувається на рівні права ЄС, зокрема, TFEU та TEU визнають їх основоположну роль (п. 2 ст. 11). Гро-

мадські організації також є предметом різних рішень Суду ЄС. Деякі з них усувають правові перешкоди для їхньої транскордонної діяльності, інші ставлять їх у рівні умови з іншими суб'єктами відповідно до законодавства ЄС про конкуренцію та державну допомогу, а треті визнають їхню специфіку в обґрунтуванні відхилень від звичайного правового режиму державних закупівель.

Проте, на відміну від інших видів юридичних осіб, благодійні організації ще не мають свого специфічного статуту організаційного права ЄС [4]. Дійсно, починаючи з 1990-х років, європейські інституції намагалися запровадити статuti ЄС про асоціації, фонди та взаємні відносини, але завжди безуспішно.

Останніми роками дебати розгорілися з новою силою. У зв'язку з цим велике значення має резолюція Європейського парламенту 2018 року, в якій Європейській комісії пропонується вжити заходів щодо запровадження Європейського статуту для соціальних підприємств [5].

Наслідками розробки такого законодавства матимуть різний характер (політичний, соціальний та економічний), а це означає, що збереження статус-кво не буде бажаним, хоча не слід ігнорувати труднощі, притаманні ініціативі. Позитивний результат може залежати від форм цього потенційного законодавства. Окремого розгляду заслуговують три варіанти.

Перший полягає в повторенні гіпотези про введення європейських правових форм асоціації, засновницької та взаємної, за допомогою регулювань ЄС, аналогічних тим, що діють у європейській компанії та Європейському кооперативному товаристві. Цю стратегію важко реалізувати в основному з тих же причин, які призвели до її невдач у минулому. Перш за все, ці нормативно-правові акти матимуть як правову основу ст. 352 TFEU, а тому вимагатимуть одностайних рішень.

По-друге, запровадити вищезазначені статuti з використанням механізму посиленого співробітництва статті 20 TEU. Це дозволило б обійти одностайність консенсусу, але призвело б до прийняття законів, які встановлювали традиційні правові форми благодійних організацій, тим самим не враховуючи зміни в національному законодавстві.

Третій варіант полягає у встановленні за допомогою директиви ЄС правового статусу «європейської організації третього сектору (або соціальної економіки)» [6] за умови дотримання загальних мінімальних вимог, визначених самою європейською директивою.

Остання стратегія визнається найбільш гідною рекомендації, оскільки вона видається найбільш реалістичною, вона є задовільною з огляду на цілі законодавства ЄС з цього питання і цілком відповідає еволюції національного законодавства в цій галузі [1].

Трохи відмінне нормативне регулювання наявне у Великобританії. Відповідно до Закону про благодійні організації 2011 року, щоб мати статус благодійної організації, організація повинна відповідати наступним критеріям: 1) мета організації повинна бути виключно благодійною; 2) відповідати критеріям, які підпадають під один або кілька з 13 описів цілей, перелічених у Законі про благодійність; 3) довірені особи благодійної організації повинні виконувати свої благодійні цілі для суспільної користі. Це називається, як «вимога суспільної користі», що означає, що мета вашої благодійної організації повинна: приносити користь громадськості в цілому або достатній частині громадськості («достатня частина громадськості» варіюється від мети до мети); не породжують більше, ніж випадкову вигоду. Особиста вигода є «випадковою», якщо вона є необхідним результатом або побічним продуктом виконання мети.

Крім того варто вказати, що Закон про благодійні організації 2011 року [7] замінив більшу частину Закону про благодійні організації 2006 року та Закону про благодійні

організації 1992 року. Потім до нього були внесені зміни Законом про благодійність (захист та соціальні інвестиції) 2016 року та знову нещодавно Законом про благодійні організації 2022 року [8].

Закон про благодійні організації (захист та соціальні інвестиції) 2016 року вніс чотири ключові зміни до законодавства [9]: надало нові регуляторні повноваження Благодійній комісії; створило обставини, за яких люди можуть бути автоматично дискваліфіковані від виступу в якості довіреної особи; дало більше контролю над процесом благодійного збору коштів; підтвердило силу благодійних організацій робити соціальні інвестиції. Закон про благодійність 2022 року отримав Королівський актив, і зміни почнуть впроваджуватися з осені 2022 року.

Закон про піклувальників 1925 року та Закон про піклувальників 2000 року (які застосовуються в першу чергу до благодійних трастів (див. нижче) та благодійних компаній та IT-директорів за певних обставин) останній Закон стосується повноважень довірених осіб щодо інвестицій та делегування [10].

Заява про рекомендовану практику (SORP) для обліку благодійних організацій [11]: опублікована Комісією з благодійних організацій, вимагає дотримання (залежно від річного доходу) щодо подання щорічних звітів, звітів та рахунків.

Регулятор збору коштів: незалежний регулятор благодійного збору коштів в Англії, Уельсі та Північній Ірландії виступає за найкращі практики збору коштів (використовуючи Кодекс практики збору коштів [12]) для захисту донорів та підтримки роботи фандрайзерів.

Закони про торгівлю, політичну діяльність та збір коштів. Вони викладені в: Керівництво Благодійної комісії щодо торгівлі довірених осіб та оподаткування (CC35); Керівництво Благодійної комісії щодо агітації та політичної діяльності (CC9); Керівництво Благодійної комісії щодо збору коштів на благодійні організації (CC20).

Крім того благодійні організації Великобританії повинні зареєструватися в Благодійній комісії, якщо благодійна організація має або очікує мати річний дохід понад 5000 фунтів стерлінгів. Благодійна організація не є звільненою або виключеною благодійною організацією. Ці організації не зобов'язані дотримуватися всіх або деяких правил Благодійної комісії. Благодійні організації, які мають річний дохід менше 5000 фунтів стерлінгів, не зобов'язані реєструватися в Благодійній комісії і не можуть добровільно це зробити, якщо вони не мають юридичної структури благодійної зареєстрованої організації (СІО), тобто вони автоматично зареєстровані. Вони все ще повинні дотримуватися закону про благодійність. Благодійна комісія може провести розслідування, навіть якщо ці організації не зобов'язані реєструватися.

Разом з тим, якщо організація має статус благодійної організації, це означає, що опікунська рада контролює це, і активи утримуються ними в довірчому управлінні, а також діяльність такої організації має відбуватися на підставі закону про благодійність, а також нормативних обмежень та вимог.

Всі благодійні організації Великобританії (зареєстровані чи незареєстровані) повинні дотримуватися правил та вказівок Благодійної комісії. Якщо благодійна організація також є зареєстрованою компанією в Companies House, їй потрібно буде дотримуватися Закону про компанії (2006). Правила та вказівки можуть відрізнятися залежно від розміру благодійної організації.

Благодійні організації можуть бути обмежені в роботі, яка може бути виконана або профінансована. Деякі політичні види діяльності та види торгівлі підлягають обмеженням. Наприклад, благодійні організації не можуть займатися торгівлею, яка просто спрямована на отримання коштів для благодійної організації і не пов'язана з її благодійними цілями.

Благодійна об'єднана організація є альтернативною юридичною формою для благодійної організації Великобританії. Зокрема, частина 11 Закону про благодійні організації 2011 року створює основну правову базу, доповнену Положенням про благодійні організації (загальні) 2012 року, Законом про благодійні організації 2011 року (Барихайні організації), Положенням 2012 року та Положенням про благодійні організації (неплатоспроможність та розпуск) 2012 року. Положення, що дозволяють перетворити існуючі благодійні компанії та компанії, що представляють інтереси громади, на благодійні організації, набули чинності 1 січня 2018 року.

У Великобританії існує чотири основні правові форми благодійних організацій: довіра (керівний документ: довірчий акт/декларація або схема благодійної комісії, хоча траст також може бути створений за заповітом); неінкорпорована асоціація (керуючий документ: зазвичай, статут або правила); компанія з обмеженою гарантією (керівний документ: або меморандум та статут (де компанія була створена до вересня 2009 року) або статут (де компанія була сформована з вересня 2009 року)); благодійна зареєстрована організація (керівний документ: конституція).

Благодійна об'єднана організація з'являється після реєстрації в Благодійній комісії і отримує реєстраційний номер благодійної зареєстрованої організації. Всі благодійні зареєстровані організації є не звільненими благодійними організаціями, які повинні зареєструватися в Благодійній комісії, незалежно від рівня доходу, і тому звільнена благодійна організація не може бути благодійною зареєстрованою організацією. Благодійна зареєстрована організація повинна мати головний офіс в Англії або Уельсі (окремі положення регулюють шотландські благодійні інкорпоровані організації), адресу для обслуговування (це може бути головний офіс) та реєстри членів та довірених осіб, і вона повинна подавати щорічну декларацію та рахунки.

Або статус благодійної зареєстрованої організації буде очевидним як частина її назви («благодійна інкорпорована організація» або валлійський еквівалент), або, якщо ні, її статус повинен бути очевидним у всіх місцях, комунікаціях та передачах, описаних у розділі 211 Закону про благодійні організації 2011 року. Реєстр благодійних організацій Благодійної комісії також дасть зрозуміти, що організація є благодійною зареєстрованою організацією. Недотримання тягне за собою кримінальну санкцію для довірених осіб, а контракти та передачі благодійної зареєстрованої організації, які не дотримуються, можуть бути нездійсненими.

Розділ 206 Закону про благодійні організації 2011 року вимагає, щоб конституція благодійної організації містила певні положення, а 2 типові форми конституції, викладені в Законі про благодійні організації 2011 року (Благодійні об'єднані організації) (Конституції) Положення 2012 року (модель фундації та модель асоціації) відповідають законодавчим вимогам.

Благодійна організація «фундація» не має окремих членів від своїх благодійних довірених осіб (це означає, що довірені особи є членами). Благодійна організація "асоціація" має окремих членів з правом голосу, крім її благодійних довірених осіб. Члени благодійної організації можуть вирішити внести зміни до її конституції, але не так, щоб благодійна організація перестала бути благодійною; будь-які поправки не набудуть чинності до тих пір, поки вони не будуть зареєстровані в Благодійній комісії (розділи 224(2), 225 та 227 Закону про благодійні організації 2011 року). Згода Комісії з благодійності потрібна для деяких поправок, включаючи зміни до положення про добровільний розпуск, а також будь-яке положення, що дозволяє отримати вигоду довіреним особам благодійної організації або членам або особам, пов'язаним з ними. Всі благодійні зареєстровані організації повинні вести реєстр

довірених осіб, а об'єднані благодійні організації також повинні вести реєстр членів.

Благодійна об'єднана організація повинна мати принаймні одного довіреної особи (розділ 206(2)(b) Закону про благодійність 2011 року). Корпоративні довірені особи є юридично допустимими, але Благодійна комісія рекомендує, щоб довірені особи були фізичними особами (яким має бути старше 16 років), а також рекомендує, щоб там, де благодійна організація матиме корпоративних членів, вона не мала комбінації корпоративних та індивідуальних довірених осіб (див. Примітки до пункту 9 та пункту 12 відповідно 2 форм конституції в Законі про благодійні організації 2011 року (Благодійні об'єднані організації) (Конституції) Положення 2012 року). Обидві форми типової конституції благодійної організації, включені до Закону про благодійні організації 2011 року (Благодійні організації) (Конституції) Положення 2012 року, вимагають, щоб опікуни благодійних організацій були «фізичними особами».

Особа не може бути довіреною особою, будучи дискваліфікованою в силу, наприклад, засудження за будь-який злочин, пов'язаний з нечесністю або обманом, або банкрутством, або відстороненням з посади довіреної особи за неправомірну поведінку або неправильне управління (повні відомості можна отримати в розділі 180(2) Закону про благодійні організації 2011 року з поправками, внесеними положенням 5 Наказу про благодійні організації (послідовні зміни) 2012 року). Однак дія, вчинена дискваліфікованою особою як довіреною особою благодійної організації, є дійсною, незважаючи на дискваліфікацію (положення 32 (Загальних) Положення про благодійні організації 2012 року).

Відповідно до умов свого статуту, благодійна зареєстрована організація має право робити все, що сприяє її цілям або сприяє або випадковому цьому (розділ 216(1) Закону про благодійні організації 2011 року). Хоча це залежить від будь-чого в конституції благодійної організації, конституція не може включати положення, яке обмежувало б здатність благодійної організації розпоряджатися своїм майном (положення 14 Положення про благодійні організації 2012 року). Повноваження здійснюються довіреними особами благодійної організації. 2 типові конституції благодійних зареєстрованих організацій Благодійної комісії підсумовують широкі статутні повноваження, але також включають короткий перелік конкретних повноважень, включаючи право позичати та стягувати все або будь-яку частину майна зареєстрованої благодійної організації як забезпечення позики. У вступних примітках до обох типових конституцій Комісія заявляє: «Щоб спростити структуру благодійних об'єднаних організацій, наразі немає положення про те, що благодійні зареєстровані організації видають облігації або реєстр зборів (іпотеки тощо) на майно благодійних об'єднаних організацій».

Положення про благодійні організації (загальні) 2012 року застосовуються (зі змінами) більшу частину частини 4 та розділу 32 Закону про довірену опіку 2000 року до благодійних зареєстрованих організацій, щоб довірені особи благодійних об'єднаних організацій могли делегувати функції агенту. Вони включають інвестування активів благодійної організації, включаючи управління, створення або розпорядження часткою в землі, що зберігається як інвестиція. Типові конституції благодійної організації Благодійної комісії розширюють повноваження Закону про піклувальників 2000 року, щоб дозволити довіреним особам благодійної організації делегувати будь-які свої повноваження або функції комітетам за певних гарантій.

В Австралії Закон про благодійні організації 2013 року (Cth) [13] встановлює юридичне значення благодійності. ACNC має застосовувати цей закон. Закон про благодійні організації переформулює існуючий (суддєвський) закон сучасною мовою, а також визнає благодійні цілі, такі як

захист прав людини, сприяння примиренню та толерантності, а також визнаючи, що багато сучасних благодійних організацій просувають справи, запобігаючи, навчаючи, досліджуючи та підвищуючи обізнаність.

Закон про благодійні організації (послідовні поправки та перехідні положення) 2013 року (Cth) підтримує нас в адмініструванні Закону про благодійні організації [14]. Закон про благодійні організації уточнює, що для того, щоб бути визнаною благодійною організацією, організація повинна: бути некомерційною; мати лише благодійні цілі; не бути фізичною особою, політичною партією чи державним органом.

Висновки. Підходи до процесу щодо регулювання діяльності благодійних організацій в різних державах значно різняться, що вказує на різні відносні тягарі від державних вимог [15]. Хоча розуміння того, як ці тягарі впливають на благодійну діяльність, може допомогти державам створити більш ефективне регуляторне середовище, яке забезпечить всебічне порівняння впливу нормативних вимог на благодійні організації. Утім доцільно вказати, що хоча існує потреба в правилах щодо благодійного сектору для сприяння підзвітності та довірі до благодійних організацій, надмірний рівень регулювання накладає тягар на благодійні організації, який переважає користь регулювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Antonio Fici A statute for European cross-border associations and non-profit organizations URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693439/IPOL_STU\(2021\)693439_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693439/IPOL_STU(2021)693439_EN.pdf)
2. Alamon L.M., Sokolowski W., Beyond Nonprofits: In Search of the Third Sector, in ENJOLRAS B. ET AL. (eds.), The Third Sector As A Renewable Resource for Europe. Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities, Palgrave Macmillan, 2018, p. 7.
3. UNITED NATIONS (2018), Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work, New York.
4. Regulations no. 2157/2001 of 8 October 2001, on the European Company, and no. 1435/2003 of 22 July 2003.
5. Resolution of 5 July 2018 with recommendations to the Commission on a Statute for social and solidarity-based enterprises (2016/2237(INL)).
6. Fici A. A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise, Brussels, 2017 URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583123/IPOL_STU%282017%29583123_EN.pdf
7. Charities Act 2011 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/25/contents>
8. Charities Act 2022 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/6/contents>
9. Charities (Protection and Social Investment) Act 2016 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/4/contents>
10. Trustee Act 2000 URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/29/contents>
11. Charities SORP URL: <https://www.charityscorp.org/>
12. Code of Fundraising Practice URL: <https://www.fundraisingregulator.org.uk/code>
13. Charities Act 2013 URL: <https://www.legislation.gov.au/C2013A00100/latest/text>
14. ACNC LEGISLATION URL: <https://www.acnc.gov.au/about/acnc-legislation>
15. Волкова Ю.А. Адміністративно-правові засади реалізації прав людини в процесі взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями *Право і суспільство*. 2025. № 1. С. 209-214.