

Інформаційна довідка щодо державного сприяння благодійній діяльності в Україні*

Вступ.

Благодійна діяльність сприймається в сучасному світі як значний ресурс соціального та економічного розвитку, спосіб підвищення якості життя, який дозволяє вирішувати суспільно значущі завдання не лише на локальному, а й на державному рівні. Практика здійснення такої діяльності безсумнівно потребує уваги і підтримки з боку держави та створення прозорих механізмів взаємодії всіх її учасників. В інформаційній довідці проаналізовано проект Закону України «Про систему державного сприяння благодійній діяльності в Україні» (реєстр. № 10154 від 16.10.2023).

Метою законопроекту, як ідеться в Пояснювальній записці¹, є визначення правових засад державного сприяння благодійній діяльності в Україні, спрямованого на задоволення суспільних потреб та оптимізацію відносин у сфері благодійної діяльності, а також забезпечення ефективного збору благодійних пожертв та подальшого їх використання виключно на цілі, визначені Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Суб'єктом законодавчої ініціативи пропонується: запровадження та адміністрування електронного сервісу Всеукраїнського державного благодійного фонду; передбачення для бенефіціарів (військових частин, закладів освіти, закладів охорони здоров'я, наукових, культурних, природоохоронних установ та інших юридичних осіб публічного права) додаткового механізму для активного залучення благодійних пожертв, а для благодійників – додаткових гарантій цільового і прозорого використання наданої ними допомоги; оптимізація регулювання відносин у сфері благодійної діяльності.

Основна частина.

Необхідно зауважити, що законодавством України вже визначено загальні засади благодійної діяльності, забезпечено регулювання відносин у суспільстві, спрямованих на розвиток такої діяльності та формування сприятливих умов для утворення і діяльності благодійних організацій. Базовим у цій сфері є Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»². Окремий розділ цього Закону містить норми щодо державного регулювання благодійної діяльності, якими передбачено, що державний контроль у цій сфері здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень, визначених законом (частина перша статті 26).

Ініціативу ж прийняття законопроекту «Про систему державного сприяння благодійній діяльності в Україні» суб'єкти законодавчої ініціативи обґрунтовують наявністю великої кількості обмежень, що стримують, а в деяких випадках прямо заважають участі благодійних і волонтерських організацій у

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про систему державного сприяння благодійній діяльності в Україні». Картка законопроекту № 10154 від 16.10.2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43000>

² Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України № 5073-VI від 05.07.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>

заходах із відновлення та підвищення обороноздатності України. Серед обмежень називаються такі: складні бюрократичні процедури отримання благодійної допомоги, юридична невизначеність (в окремих питаннях); наявність корупційної складової у діяльності окремих суб'єктів владних повноважень під час вирішення питань, пов'язаних із використанням благодійної (гуманітарної) допомоги та благодійних пожертв; відсутність ефективної системи контролю за цільовим використанням отриманої благодійної допомоги. Натомість, пропонується впровадження системи державного сприяння благодійній діяльності в Україні шляхом створення нової державної установи – Всеукраїнського державного благодійного фонду, діяльність якого унеможливить існування зазначених негативних явищ. Підтримуючи в цілому намір щодо удосконалення законодавчого регулювання благодійної діяльності в Україні, зокрема в частині забезпечення транспарентності використання внесків і пожертв юридичними особами публічного права, вважаємо за необхідне зазначити таке.

Спосіб реалізації зазначеної пропозиції не повною мірою узгоджується із загально визначеними засадами правотворчої діяльності³. Зокрема, принцип необхідності та обґрунтованості вимагає чітко та правильно визначити проблему, що потребує прийняття управлінського рішення, здійснити аналіз усіх способів вирішення суспільно значущої проблеми, і лише у разі непридатності інших правових інструментів розробити проект самостійного (первинного) закону. Такий підхід сприятиме зменшенню прийняття законодавчих актів, що матимуть низьку ефективність застосування. Дотримання принципу системності потребує забезпечення узгодженості правових норм між собою, відповідності нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, усунення дублювання, прогалин та колізій у нормативно-правових актах. Окрім того, низка пропозицій законопроекту не відповідає основним вимогам законодавчої техніки⁴.

За усталеною практикою, порядок утворення державних установ визначається підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема відповідними Положеннями, Порядком. Водночас переважна більшість статей законопроекту присвячена питанням організації діяльності Всеукраїнського державного благодійного фонду як самостійної державної установи. Вважаємо, що відповідні пропозиції можна сформулювати в інший спосіб – шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» тощо.

У законопроекті також не дотримано вимог точності й уніфікованості термінології. Зокрема, пунктами 2, 3 та 4 частини першої статті 1 законопроекту пропонується визначити дефініції «бенефіціар», «благодійна жертва у системі державного сприяння благодійній діяльності в Україні», «благодійник». Однак визначення цих термінів, але в іншому змістовному викладі, міститься в

³ Про правотворчу діяльність: Закон України № 3354-IX від 24.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

⁴ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) від 01.06.2006 р. Видання четверте, виправлене і доповнене. Київ – 2014. Апарат Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002451-06#Text>

пунктах 1, 5 частини першої статті 1, частині першій статті 6 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Подібні за змістом застереження варто висловити й щодо використання при формулюванні визначення «електронний сервіс Всеукраїнського державного благодійного фонду» (пункт 5 частини першої статті 1 законопроекту) словосполучи «інформаційно-телекомунікаційна», а також нечинної назви Закону України – «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Із набуттям чинності Закону України «Про електронні комунікації»⁵ у термінології законодавства, назвах законів вживається термін «інформаційно-комунікаційна система» (абзац другий підпункту 46 пункту 3 розділу XIX «Прикінцеві та перехідні положення»).

Водночас положення законопроекту передбачають урегулювання відносин із надання благодійної допомоги, яка здійснюється у грошовій формі, залишаючи за межами правового регулювання відносини з надання благодійної допомоги у формі майна, майнових прав, надання послуг та виконання робіт тощо. Враховуючи зазначене, мету законопроекту щодо організації системного державного сприяння благодійності, забезпечення прозорості, цільового та ефективного використання благодійної допомоги, у тому числі запобігання її псуванню, навряд чи можна буде вважати досягнутою.

Висновки.

Удосконалення законодавчого регулювання благодійної діяльності в Україні в частині впровадження системи державного сприяння благодійній діяльності та визначення організаційно-правових засад функціонування державної установи – Всеукраїнського державного благодійного фонду, на нашу думку, варто здійснити шляхом внесення змін до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», внесення змін до інших законів, а також прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

⁵ Про електронні комунікації. Закон України № 1089-IX від 16.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>