

М. В. Гончаренко
г. Донецк

КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НОВОВВЕДЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ О БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ (ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

2 февраля 2013 г. вступил в силу Закон Украины от 05.07.2012 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [1], который пришел на смену аналогичному Закону, действовавшему на протяжении более пятнадцати лет — с 1997 г. [2]. В связи с этим претерпела некоторые изменения и ст. 131 Хозяйственного кодекса Украины, которая, как известно, определяет основы правового статуса благотворительных организаций как субъектов некоммерческого (неприбыльного) хозяйствования. Следовательно проблематика правового статуса благотворительных организаций в настоящее время существенно актуализировалась. Последний тезис тем более справедлив применительно к хозяйственно-правовому статусу данных организаций, который крайне недостаточно исследован в отечественной юридической науке.

Изучение имущественных аспектов правового положения благотворительных организаций было предметом специального исследования отдельных ученых. В данной связи следует упомянуть диссертационные работы О. Ю. Литвиной [3] и В. А. Чепурнова [4], однако названные авторы исследовали имущественно-правовой статус благотворительных организаций с позиций науки гражданского права, что не позволило им в полной мере освятить экономико-правовую сущность этих субъектов хозяйствования. В настоящей статье будет предпринята попытка начать исследование правового статуса благотворительных организаций именно с точки зрения науки хозяйственного права, представляющей собой сердцевину знаний о юридическом обеспечении экономики.

Целью настоящей статьи является проведение критического анализа отдельных нововведений, содержащихся в Законе Украины «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», под углом зрения их сравнения с положениями ранее действовавшего законодательства. При этом соответствующий анализ будет проводиться на основе хозяйственно-правового подхода.

Несомненным достоинством нового Закона (в отличие от прежнего) является то, что он наконец дал исчерпывающий перечень и определение организационно-правовых форм благотворительных организаций (которые, правда, в новом Законе почему-то названы видами данных организаций). Однако формулировки соответствующих легальных дефиниций вызывают определенное недоумение.

Во-первых, анализируемые дефиниции весьма лаконичны и потому малосодержательны. Во-вторых, исходя из этих дефиниций, трудно понять: в чем же состоят юридические отличия между различными формами (видами) благотворительных организаций. Действительно, выделяя три вида благотворительных организаций, — благотворительные общества, благотворительные учреждения и благотворительные фонды, новый Закон не позволяет составить ясное представление о функциональном предназначении каждого из них, при этом провести на основе его положений разграничение между благотворительными обществами и благотворительными фондами вообще весьма затруднительно.

Проиллюстрируем последнее утверждение. Под благотворительным обществом Закон Украины «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» понимает благотворительную организацию, которая создана не менее чем двумя учредителями и действует на основании устава; благотворительный фонд он трактует как благотворительную организацию, которая действует на основании устава и управляется участниками, не обязанными передавать этой организации какие-либо активы для достижения целей благотворительной деятельности, при этом отмечается, что такой фонд может быть создан одним или несколькими учредителями [1]. Из приведенных формулировок видно только то, что в отличие от благотворительного общества, благотворительный фонд может создаваться и одним учредителем. Об иных различиях между названными формами благотворительных организаций можно только

догадываться, ведь ни один закон не обязывает участников благотворительных обществ (по прежней терминологии — «членских благотворительных организаций») вносить какие-либо вклады для формирования имущественной базы последних, что фактически свидетельствует об их тождестве в этом отношении с благотворительными фондами. Если же провести системный анализ положений исследуемого Закона, адресованных благотворительным обществам и благотворительным фондам, то нетрудно заметить, что отличий между ними практически нет: те и другие имеют как учредителей, так и участников (ч. 3 ст. 12); те и другие действуют на основании устава (ч. 1 ст. 14); органами управления как тех, так и других, являются общее собрание участников, исполнительный орган и наблюдательный совет (ч. 1 ст. 19), причем статус этих органов в благотворительных обществах и благотворительных фондах идентичен (ст. 20–22) [1].

Как видим, новый Закон о благотворительных организациях фактически ставит знак равенства между благотворительными обществами и благотворительными фондами, и это не смотря на то, что последние, в отличие от первых, согласно традиционным для доктрины пандектного права (к которой генетически наиболее близка отечественная правовая система) представлениям имеют некорпоративную природу, т. е. не должны иметь членства. В научно-практической литературе еще на почве прежнего законодательства о благотворительности в данной связи верно обращалось внимание на то, что в отличие от членских благотворительных организаций, созданных на корпоративных началах, благотворительные фонды и учреждения не имеют членства [5, с. 220]. И в то же время констатировался тот факт, что, вопреки этому очевидному выводу, на практике отечественные благотворительные фонды, как правило, создаются и функционируют на началах членства, что не отвечает их юридической природе, хотя прямо и не нарушает букву закона [5, с. 220].

Следовательно, украинский законодатель вместо того, чтобы, принимая во внимание зарубежный опыт, юридически закрепить некорпоративную природу благотворительных фондов, напротив, нормативно признал их корпоративными субъектами, подтвердив тем самым ранее сложившееся на практике ненормальное положение вещей, способствующее размыванию четких контуров классической конструкции некоммерческого (в т. ч. благотворительного) фонда. Для сравнения, согласно российскому законодательству фондом признается «не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные или иные общественно полезные цели» [6].

Более того, следует констатировать, что предусмотренная новым Законом легальная дефиниция благотворительного фонда, дает основания говорить о крайней неопределенности правового статуса таких организаций, позволяющей им участвовать в различного рода теневых схемах. Иначе, как следует понимать, содержащуюся в анализируемой дефиниции формулировку о том, что участники благотворительного фонда (а надо полагать, и учредители) не обязаны передавать ему какие-либо активы для достижения целей благотворительной деятельности [1]? В результате мы имеем дело с парадоксальной юридической конструкцией благотворительного фонда, допускающей,

что его учредители и участники, не вложив ни копейки в его имущественную базу, имеют полное право управлять активами данной организации, сформированными за счет аккумуляции средств благотворителей. Сомнительность такой юридической конструкции очевидна.

Не вполне ясны и юридические отличия между благотворительным фондом и благотворительным учреждением, ибо легальное определение последнего не содержит самого важного, на наш взгляд, признака, указывающего на содержание деятельности благотворительного учреждения, т. е. на его функциональное предназначение, которое, главным образом, состоит в бескорыстном предоставлении бенефициарам различного рода услуг. Ведь, основное отличие учреждений от некоммерческих фондов состоит в их функциональном предназначении: первые являются производственными ячейками, оказывающими услуги нефинансового характера, в то время как вторые — финансируют социально-приоритетные начинания, получая средства за счет взносов, пожертвований, доходов от инвестиций, но не производя непосредственно товары и услуги.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что легальные дефиниции трех возможных видов благотворительных организаций (благотворительных обществ, благотворительных фондов и благотворительных учреждений) сформулированы законодателем весьма неудачно. Необходимо дать более развернутые определения соответствующих понятий, которые бы в полной мере отражали, как главные организационно-имущественные признаки данных организаций, так и основное содержание их деятельности.

Новый Закон предусматривает право благотворительных организаций на создание обособленных подразделений и участие в других благотворительных организациях, а также добровольных объединениях типа ассоциаций и союзов (часть 4 ст. 11) [1], однако он нигде не упоминает о возможности создания ими предприятий и иных юридических лиц. Между тем, прежний Закон Украины «О благотворительности и благотворительных организациях» 1997 г., кроме того, прямо предусматривал право благотворительных организаций «...учреждать средства массовой информации, предприятия и организации, заниматься издательской деятельностью» (ст. 13) [2]. Как видим, новый Закон фактически сужает хозяйственные возможности благотворительных организаций, тем самым ставя под сомнение их возможность инвестировать свои свободные финансовые ресурсы в коммерческую деятельность, за счет доходов от которой могли бы существенно пополняться их активы, используемые в конечном итоге на благотворительные цели. Думается, что такой подход законодателя вряд ли можно признать оправданным.

Еще одним недостатком нового Закона является отсутствие в нем правил, посвященных источникам формирования имущества благотворительных организаций. В Законе 1997 г. данному аспекту была посвящена отдельная статья 19, где, в частности, среди таких источников были названы доходы от депозитных вкладов и от ценных бумаг, а также поступления от предприятий и организаций, находящихся в собственности благотворительной организации [2]. Является ли разрешенным этот источник доходов для благотворительных организаций в настоящее время — большой вопрос. По крайней мере, с позиций действующего законодательства есть все основания для ограничительного толкования соответствующих возможностей благотворительных организаций.

Согласно ранее действовавшим правилам благотворительная организация должна была учитывать на отдельных банковских счетах средства для хозяйственной и благотворительной деятельности (как в национальной, так и в иностранной валютах), что способствовало более четкому контролю со стороны государства за соблюдением благотворительными организациями своих уставных задач (часть 1 ст. 21 Закона 1997 г. [2]). В новом же Законе указанное правило не предусмотрено, что, на наш взгляд, будет затруднять контроль за правомерностью финансовых операций, осуществляемых благотворительными структурами.

Наконец, непонятно почему законодатель решил отказать от особой процедуры государственной регистрации благотворительных организаций, полностью подчинив их общим правилам государственной регистрации юридических лиц, предусмотренным Законом Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц-предпринимателей». Ранее, как известно, благотворительные организации, вносились не только в Единый государственный реестр юридических лиц и физических лиц-предпринимателей, но еще и в специальный Единый реестр общественных формирований, в рамках которого выделялся отдельный раздел (субреестр) — реестр благотворительных организаций [7]. Такой дифференцированный подход к регистрационному учету некоторых видов юридических лиц представляется вполне обоснованным с точки зрения потребностей правоприменительной практики. Согласно же новому подходу, вытекающему из смысла ст. 15 Закона Украины «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [1], благотворительные организации теперь не должны учитываться в Едином реестре общественных формирований и следовательно будут растворены в огромном информационном массиве данных Единого государственного реестра юридических лиц и физических лиц-предпринимателей.

На основе проведенного сравнительного анализа можно сформулировать следующий главный вывод: новый Закон Украины «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», несомненно со-

держит определенные достоинства по сравнению с ранее действовавшим законодательством, однако, он обладает и рядом достаточно серьезных дефектов, требующих устранения с учетом уже имеющегося правотворческого и правоприменительного опыта в данной области. Проведенное исследование лишний раз подтверждает тезис о том, что принимая новые нормативно-правовые акты, законодателю следует крайне внимательно анализировать нормативную базу, утрачивающую юридическую силу, на предмет недопущения пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений.

Список использованных источников

1. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 р. // Голос України. — 2013. — № 22.
2. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16.09.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 46. — Ст. 292.
3. Літвіна О. Ю. Правове положення благодійних організацій в Україні : автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Харків, 2003. — 17 с.
4. Чепурнов В. О. Правовий статус благодійних установ та товариств за законодавством України : автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03 / НАН України ; Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького. — К, 2004. — 20 с.
5. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України: 2-е вид., перероб. і допов. / за заг. ред. Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини ; кол. авт.: О. А. Беляневич, О. М. Вінник, В. С. Щербина та ін. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 720 с.
6. О некоммерческих организациях : Федеральный закон РФ от 12.01.1996 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 3. — Ст. 145.
7. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр громадських формувань : наказ Міністерства юстиції України від 19.12.2008 р. № 2226/5 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 99. — Ст. 3279.