Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.97

І. О. Завидняк,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
спеціальних дисциплін та
професійної підготовки
Університету державної
фіскальної служби України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВОГО СТАТУСУ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

У статті розглянуто механізм державного управління благодійними організаціями в Сполучених Штатах Америки, ставлення держави і муніципальних органів до благодійного сектору та соціальної сфери зокрема. Проаналізовано податкові механізми щодо благодійних організацій Америки та показано активізуючий вплив благодійних організацій на громадянське суспільство.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, благодійна організація, форми благодійності, державна політика, адміністративно-правове регулювання, податкові пільги.*

В статье рассмотрен механизм государственного управления благотворительными организациями в Соединенных Штатах Америки, отношение государства и муниципальных органов к благотворительному сектору и социальной сферы в частности. Проанализированы налоговые механизмы в отношении благотворительных организаций Америки, а также показано активизирующее влияние благотворительных организаций на гражданское общество.

Ключевые слова: *административно-правовой статус, благотворительная организация, формы благотворительности, государственная политика, административно-правовое регулирование, налоговые льготы.*

This article describes the governance mechanism of charitable organizations in the USA, the ratio of state and municipal bodies in the charitable sector and the social sector in particular. Analyzed the tax arrangements for the activities of charitable organizations of the America and also displaying activating influence of charitable organizations in the civil society.

Keywords: *administrative and legal status of a charitable organization, the forms of philanthropy, public policy, administrative and legal regulation, tax incentives.*

© Завидняк І. О., 2017

Інтерес до проблем ефективного функціонування благодійних організацій під впливом процесів, що відбуваються в нашій державі, а також під впливом зовнішніх чинників постійно зростає. Тому питання активної і правомірної взаємодії між державою та благодійниками є доволі актуальним. Тож розгляд діяльності благодійного сектору саме в Америці надасть поштовх до запозичення досвіду і вирішення проблемних питань у діяльності благодійного сектору України, оскільки ця країна відома у всьому світі своїм ставленням до благодійності та високим рівнем розвитку благодійної допомоги.

Соціальна політика Сполучених Штатів має на меті дві основні цілі: по-перше, стимулювання розвитку благодійного сектору за допомогою фінансових та податкових пільг, створення єдиної системи соціально-культурних послуг, яка тісно співпрацює з державою та іншими секторами, та по-друге, збереження організаційно-господарської специфіки благодійного сектору та створення сприятливого економічного середовища для самостійного розвитку благодійної діяльності. Саме така політика прогресивної держави надає величезний поштовх для ефективного розвитку благодійного сектору та соціальної сфери в цілому.

З моменту виникнення благодійні організації стали предметом дослідження політологів, соціологів, правників, а також істориків. Найбільш активно питання діяльності та адміністративно-правового положення благодійних організацій розглядали такі вчені, як: С. М. Алфьоров, Ю. П. Битяк, М. Ю. Віхляєв, В. К. Колпаков, Л. А. Кудринская, А. В. Карпунина, А. В. Міцкевич, С. С. Сулакшин, М. П. Целых, Р. О. Халфіна.

Метою цієї статті є адміністративно-правовий аналіз положення благодійного сектору в США та запозичення позитивного досвіду. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання, як визначення природи благодійних організацій з огляду на їхнє місце в розвиненому громадянському суспільстві, порівняльний аналіз досвіду Сполучених Штатів Америки у розвитку благодійництва, функціонування благодійного сектору та взаємодії державних органів і благодійних організацій, застосування податкових та фінансових пільг України.

Сполучені Штати Америки мають давні доброчинні традиції: розвинену систему благодійництва й ефективні державні інструменти управління благодійним сектором, за допомогою яких постійно підвищується добробут американських громадян. Так, у США зареєстровано понад 1,4 млн благодійних організацій, пожертвування яких щорічно становить багато мільярдів доларів, а з 1998 року обсяг пожертвувань на благодійність постійно перевищує 2 % ВВП.

Починаючи з колоніальних часів, коли були засновані перші публічні бібліотеки і сформовані добровільні пожежні команди, американці постійно демонструють активність у створенні суспільних добродійних інститутів, наданні допомоги співгромадянам, безкорисливо віддаючи свій час, працю і гроші [2].

США стали першою в світі країною, яка зробила благодійність вигідною: так, у 1921 році в податкове законодавство були вперше внесені поправки, що передбачають зменшення оподатковуваної бази на суми, пожертвувані на благодійні потреби [6].

У такому розвиненому суспільстві, до якого належить американське, державою випробувано та використано декілька підходів до заохочення благодійних зусиль своїх громадян. Одним з таких підходів є виділення коштів і ресурсів на конкретні добровільні програми, прикладом якої може слугувати «Корпус миру». У межах цієї програми добровольці проходили навчання і розвивали свої навики, необхідні для здійснення проектів у сфері охорони здоров'я, освіти і сільському господарстві [5].

Що ж саме вплинуло на такий високий рівень розвитку благодійної діяльності в Америці? Дослідники вважають, що на високий рівень благодійності в США вплинули декілька чинників, таких як поширеність католицизму і протестантизму, особливості менталітету та ціннісних орієнтацій американців (прагматизм, свобода особистості), державна політика матеріального і морального стимулювання, недостатність системи державного соціального захисту населення [4, с. 7–11, 106–107]. Отже, благодійність у США має: глибоке релігійне коріння; великий історичний досвід, в основі якого лежать демократичні принципи активного громадянського суспільства; американські традиції, пов'язані з індивідуалізмом американців, свободою особистості та обмеженою державною владою.

Благодійність у США – це невід'ємна частина життя, повсякденна практика американського суспільства, що охоплює ті сфери, які часто упускаються державою або громадськими організаціями [1, с. 55]. Практика благодійної діяльності в США пройшла довгий шлях становлення та розвитку, саме тому тут існують такі форми благодійності, які досі ще не проникли в країни із середнім та низьким розвитком благодійності. Наприклад, це розпорядчі фонди (donoradvisedfunds), які управляють коштами на благодійних рахунках приватних осіб або компаній. Вкладники отримують податкові пільги на суму, яку внесли на рахунок, а фонд, керуючись їхніми побажаннями, перераховує кошти на благодійні потреби. У США стає все більш популярним заповіт нерухомості в благодійних цілях і заповіт посмертної виплати за полісом страхування життя фонду (це надає право на відрахування цієї суми з податків за життя) [1, с. 55–56].

Державна політика США всіляко сприяє розвитку благодійних організацій та їхніх правовідносин з органами державної влади всіх рівнів. Лише завдяки правильній та прогресивній взаємодії державних органів влади з благодійними організаціями відбувається постійне зростання обсягів різноманітної благодійної допомоги. Наприклад, Торгова палата США постійно взаємодіє з корпоративними благодійниками та заохочує корпоративне благодійництво. Представники корпорацій, які займаються корпоративною благодійністю, мають право брати участь у Комітеті заохочення корпоративного благодійництва на рівні з іншими членами Комітету.

Для адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності зазвичай приймається спеціальний законодавчий акт, але благодійна діяльність може здійснюватись і на основі норм загального законодавства країни. У законодавстві США благодійна діяльність представлена досить широко. США – федеративна держава, тому кожен штат має своє законодавство, у тому числі законодавчі акти, які регулюють благодійну діяльність та благодійні організації. Благодійна діяльність у США регулюється спеціальним і загальним законодавством.

Кожен штат має своє законодавство про юридичних осіб, у тому числі щодо неприбуткових. На федеральному рівні існують модельні закони про неприбуткові корпорації та асоціації. Деякі штати вже прийняли ці тексти як свої законодавчі акти, але інші, як і раніше, віддають перевагу власним розробкам [7].

Кожен штат встановлює також і свої власні податки і податкові пільги, але зазвичай найбільш суттєвими є федеральні податки. Визначення благодійної діяльності здебільшого запозичується штатами з федерального законодавства [7]. Отже, податковий облік та адміністративно-правове регулювання діяльності благодійних організацій у США здійснюються на двох рівнях: федеральному та рівні штату.

Законодавство Америки передбачає наявність органу, який приймає рішення про надання статусу організації – благодійної (неприбуткової організації або організації, звільненої від податку) і регулює діяльність організацій, що отримали цей статус, через надання преференцій, пільг і контролю за дотриманням благодійними організаціями певних зобов'язань.

Одним з найважливіших питань в адміністративно-правовому регулюванні благодійних організацій залишається їх статус.

Отже, в Америці статус благодійних організацій та їхні організаційно-правові форми мають свої особливості. Благодійні організації в США зазвичай є різновидом неприбуткових організацій (non-profit organizations) та організацій, звільнених від податку. Створюються благодійні організації у формах неприбуткових корпорацій та фондів, компаній з обмеженою відповідальністю, трастів та асоціацій відповідно до законодавства конкретного штату. Також у США створюються спеціальні організації для розвитку благодійної діяльності та для виявлення випадків шахрайства при здійсненні цієї діяльності.

Сполучені Штати Америки мають досить простий, порівняно з іншими країнами, порядок державної реєстрації благодійних організацій. Адміністративно-правові відносини між органом державної влади та благодійною організацією в процесі реєстрації досить прозорі, а сам процес реєстрації максимально спрощений. Представнику благодійної організації лише необхідно заповнити форму № 1023 Міністерства фінансів США (Department of the Treasury), в якій треба зазначити основні дані про організацію. Норми законодавства США декларують заборону на втручання органів державної влади та їхніх посадових осіб у діяльність благодійних організацій.

Благодійні організації в Сполучених Штатах Америки можуть реєструватися у формі приватних фондів та у формі публічних благодійних організацій.

Під публічними розуміються благодійні організації, що мають істотну суспільну (або державну) підтримку, тобто фінансуються не одним або декількома засновниками, а широким колом осіб (більш ніж на третину). Крім того, деякі організації прирівнюються до публічних благодійних організацій за визначенням, у тому числі церкви та церковні асоціації і при виконанні деяких умов публічні освітні та медичні установи [3, с. 133].

Публічні благодійні організації в США – досить розповсюджене явище, більшість пожертвувань надходить саме до публічних благодійних організацій.

Усі інші благодійні організації класифікуються як «приватні фонди». Хочемо зазначити, що у цьому випадку термін «фонд» зовсім не вказує на конкретну організаційно-правову форму організації, а сама організація може мати юридичну форму фонду, клубу, асоціації або неприбуткової корпорації. «Приватний фонд» у цьому випадку вказує лише на податковий статус організації, тобто значна більшість звільнених від податку організацій Америки належить саме до категорії «приватних фондів».

Приватні фонди поділяються на оперативні та неоперативні приватні фонди. Так звані оперативні фонди ведуть власну змістовну діяльність: проведення наукових досліджень, освітніх програм, утримання музеїв тощо. Більш типова для корпоративного або сімейного фонду форма – неоперативний фонд. Неоперативний фонд не веде подібної діяльності, а лише акумулює кошти і бере участь у фінансуванні інших благодійних організацій. До різних видів фондів застосовуються дещо різні податкові правила насамперед для визначення того, який відсоток свого доходу їм може пожертвувати благодійник з отриманням податкового вирахування (за загальним правилом, приватному фонду – 30 %, оперативному та

транзитному – 50 %). Усі приватні фонди, незважаючи на звільнення від податку на дохід, підлягають оподаткуванню акцизним податком у розмірі 2 % від їхнього інвестиційного доходу. Але при виконанні певних умов, пов'язаних з розміром щорічних благодійних витрат фонду, цей податок може бути знижено до 1 % [7].

Для приватних фондів у США на відміну від публічних благодійних організацій законодавством передбачені обов'язкові розподільні нормативи. Суть розподільних нормативів полягає у зобов'язанні приватних фондів щорічно направляти не менше 5 % своїх активів на благодійні цілі та потреби. У разі порушення розподільних нормативів на приватний фонд накладаються штрафні податкові санкції 15 % недорозподіленого доходу при одноразовому порушенні та 100 % у разі повторного порушення розподільних нормативів.

Ще однією відмінністю у діяльності приватних фондів та публічних благодійних організацій є процес спостереження за використанням наданих виплат. Відповідно до законодавства США приватні фонди зобов'язані уважно слідкувати за цільовим використанням своїх виплат. У разі розподілення наданих коштів організацією-одержувачем у вигляді гранту приватний фонд зобов'язаний вимагати у такої організації звіт про підтвердження цільового використання грошей. А ось публічним благодійним організаціям при виділенні коштів цього робити не потрібно.

Таким чином, ситуація з регулюванням благодійних фондів у деякому розумінні зворотна тій, що має місце, наприклад, для інвестиційних фондів. Якщо публічні інвестиційні фонди, які залучають кошти широкої публіки для подальших інвестицій, регулюються більш жорстко, ніж приватні, які залучають кошти обмеженого числа осіб, то для благодійних фондів сам факт їхньої публічності, тобто широкої народної підтримки, вважається свого роду гарантією благонадійності і підставою для звільнення від зайвого державного контролю [7].

У Сполучених Штатах Америки держава приділяє особливу увагу фінансовій підтримці благодійників та благодійних організацій. Для стимулювання благодійності та можливості її безперешкодного здійснення в Америці передбачено особливе оподаткування неприбуткових організацій, пов'язане з отриманням податкових пільг. Оподаткування благодійних організацій у США регулюється податковим кодексом (Internal Revenue Code), відповідно до якого благодійні організації звільняються від податку на дохід.

Відповідно до Податкового кодексу США благодійні організації, незалежно від юридичної форми створення, звільняються від корпоративного податку на дохід на федеральному рівні. Податковий кодекс США не містить чіткого визначення дефініції «благодійна організація», але закріплює особливий статус організацій, звільнених від податку на дохід, які діють виключно в благодійних, релігійних, наукових, освітніх цілях, у цілях розвитку спорту і мистецтва, запобігання жорстокого поводження з дітьми і тваринами. Податковий кодекс також вводить обмеження до таких організацій у вигляді заборони направляти свої доходи на користь акціонерів організацій або інших фізичних осіб та заборони займатися будь-якими видами політичної діяльності.

Для виключення зловживань фінансовими та податковими пільгами державні органи США здійснюють інтенсивне регулювання діяльності благодійних організацій. Контроль та нагляд за діяльністю благодійних організацій в Америці здійснює податкова інспекція, Міністерство фінансів США (Department of the Treasury) та інші органи державної влади.

Наглядова функція органів державної влади полягає у виданні різноманітних керівництв, які поширюють і вказують на кращі практики і допомагають запобігти небажаним явищам у фінансуванні благодійних організацій, але названі документи носять лише рекомендаційний характер.

Як бачимо, одними з найважливіших чинників розвитку благодійності в Америці, як і в усьому світі, виступають механізми державної підтримки благодійних організацій. Саме рівень державної підтримки на пряму пов'язаний з рівнем благодійності в країні. Механізми державної підтримки благодійних організацій включають у себе як пряме фінансування, так і непряму підтримку. Пряме матеріальне фінансування передбачає державну допомогу у формі надання техніки та оргтехніки благодійним організаціям, надання організаціям міських площ та приміщень. Цільове фінансування включає в себе фінансування контрактів, благодійних проектів, заходів або навіть пряму фінансову підтримку благодійних організацій. Спільна робота над благодійними проектами, де благодійна організація і держава виступають як партнери або як замовник та виконавець.

Уряд США постійно надає відчутну підтримку різним соціальним ініціативам та благодійним організаціям, наприклад сприяє розвитку соціальних інвестицій (надання пільгових кредитів під гарантії Уряду); створює сприятливі умови; визнання соціальної значущості: запрошення представників організацій у Консультаційний комітет при Білому Домі, на слухання в Конгресі або Сенаті [6].

До непрямої державної підтримки благодійних організацій у США можна віднести: надання пільг (з оплати орендної плати тощо); консультування та організаційно-адміністративну підтримку; нормативне закріплення мотиваційних начал благодійності.

Отже, проаналізувавши адміністративну діяльність благодійних організацій у США та їхню взаємодію з органами державної влади, бачимо, що держава приділяє велику увагу благодійній діяльності, всіляко її підтримує, надає податкові пільги благодійним організаціям, виділяє їм дотації та ретельно контролює їхню діяльність, щоб уникнути зловживань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кудринская Л. А. Организация благотворительной деятельности и фандрейзинг за рубежом (на примере США) [Текст] / Л. А. Кудринская, А. В. Карпунина // Омский научный вестник. – 2011. – № 5–101. – С. 54–57.

2. Небава І. М. Соціально-економічні основи становлення та розвитку благодійництва в контексті американського досвіду [Електронний ресурс] / І. М. Небава // Проблеми системного підходу в економіці підприємств. – 2008. – Том 4. – № 8. – Режим доступу : http:// jr№l.№au.edu.ua/i№dex.php/EPSAE/article/view/4332/4464

3. Сулакшин С.С. Благотворительность в России и государственная политика : монография / С. С. Сулакшин, Д. В. Бачурина, М. В. Вилисов. – М. : Научный эксперт, 2013. – 224 с.

4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.roche duffay.ru/articles/pdf/ Charity.pdf

5. Ejournal USA AN electronic Journal of the U.S. Department of State [Електронний ресурс] Society & Value // Giving: U.S. Philanthropy. – 2007. – № 5. – pp. 1–41. – Режим доступу : http:/ /us info.state.gov/journals/its v/0506/ijse/ijse0506.pdf.

6. Ejournal USA An electronic Journal of the U.S. Department of State [Електронний ресурс] Society & Value // Disability and Ability: Mind and Body Integration. – 2006. – № 11. – pp. 1–52. – Режим доступу : http:// usinfo. state. gov/ journals /itsv/1106/ ijse/ijse 1106. pdf.

7. Целых М. П. Социальная работа за рубежом: Соединенные Штаты Америки : уч. пос. / М. П. Целых. – М. : Академия, 2007. – 128 с.