

ВИСНОВОК

До протоколу № 148
від 25 квітня 2024 року

до проекту Закону України
«Про систему державного сприяння благодійній діяльності в Україні»
(реєстр. № 10154 від 16.10.2023)

Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій за дорученням Голови Верховної Ради України Р. Стефанчука попередньо розглянув 25 квітня 2024 року (протокол № 148) проект Закону України «Про систему державного сприяння благодійній діяльності в Україні» (реєстр. № 10154 від 16.10.2023), поданий народним депутатом України С. Гривком, і зазначає таке.

Головним комітетом з розгляду законопроекта визначено Комітет Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики.

У пояснювальній записці до законопроекту визначено, що його розроблено з метою визначення правових та економічних засад функціонування системи державного сприяння благодійній діяльності в Україні, спрямованої на задоволення суспільних потреб та оптимізацію відносин у сфері благодійної діяльності шляхом надання можливості бенефіціарам відкриття рахунків зі спеціальним статусом у банківських установах України для ефективного збору благодійних пожертв та подальшого їх використання виключно на цілі, визначені Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

З урахуванням визначеної мети автором законопроекту окреслено декілька завдань, зокрема сприяння благодійній діяльності в Україні шляхом надання бенефіціарам (військовим частинам, закладам освіти, закладам охорони здоров'я, науковим, культурним, природоохоронним установам та іншим юридичним особам публічного права, метою діяльності яких не є отримання прибутку) додаткового юридичного механізму та водночас практичного інструменту для активного залучення благодійних пожертв, а благодійникам – додаткових гарантій цільового та прозорого використання наданої ними благодійної допомоги.

Відтак, для вирішення поставлених завдань законопроектом пропонується створити Всеукраїнський державний благодійний фонд, визначивши його правовий статус, мету, функції, принципи діяльності, послуги, які надаються

Фондом бенефіціарам та благодійникам у рамках системи державного сприяння благодійній діяльності в Україні, а також передбачається запровадити громадський контроль і використання персональних даних в цій системі.

У межах предметів відання Комітету щодо запропонованих законодавчих змін Комітет зазначає наступне.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму експертному висновку висловило низку зауважень до законопроекту, зазначивши, що питання, які пропонується врегулювати у законопроекті відносяться до сфери відання органів виконавчої влади, а не Верховної Ради України.

Зокрема, згідно з положеннями п. 5 ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України «здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону». У відповідних положеннях Закону України «Про управління об'єктами державної власності» вказується, що управління об'єктами державної власності (що включає прийняття рішення про створення, реорганізацію і ліквідацію установ, заснованих на державній власності, затвердження їх статутів (положень), призначення їхніх керівників та ін.), передбачається здійснення Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України (ст.ст. 1, 4 та 6 даного Закону). При цьому, відповідно до положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», утворення, ліквідація та реорганізація підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, затвердження їхніх положень (статутів) віднесено до повноважень міністра (п. 12 ч. 2 ст. 8) та керівника центрального органу виконавчої влади (п. 18 ч. 4 ст. 19). Відтак варто зауважити про правову позицію Конституційного Суду України, який зазначив, що законами України можуть регулюватися питання, «вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування» (п. 2 мотивувальної частини рішення № 2-рп/99 від 02.03.1999)

ГНЕУ звертає увагу на те, що доречніше було б передбачити внесення відповідних змін і доповнень до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», який є базовим законодавчим актом, що визначає загальні засади благодійної діяльності в Україні.

У висновку ГНЕУ вказано на наявні неузгодженості положення пункту 2 частини 1 статті 13 законопроекту («у разі виявлення посадовими особами Фонду або модераторами електронного сервісу Фонду ознак нецільового використання бенефіціаром отриманих у рамках системи державного сприяння благодійній діяльності в Україні грошових коштів (благодійних пожертв) або у разі виявлення фактів використання під час реєстрації в електронному сервісі Фонду недійсних (підроблених) документів, або в разі виявлення інших порушень бенефіціаром законодавства України – інформація про такі факти разом з підтверджуючими матеріалами може бути передана до правоохоронних органів

України») із принципом законності діяльності органів публічної влади, закріпленим у частині 2 статті 19 Конституції України, відповідно до якої «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таким чином, конституційно визнано, що за межами компетенції, визначеної Конституцією та законами, тобто на власний розсуд, органи публічної влади діяти не можуть (за винятком окремих, чітко визначених законом, дискреційних повноважень).

Також ГНЕУ зазначає, що термінологія та нормативні положення проекту потребують приведення у відповідність з реальним змістом відносин, які пропонується врегулювати у проекті, у тому числі, й в частині їх узгодження із законодавством, що регулює банківські відносини, зокрема, відносини, пов'язані з «наданням можливості бенефіціарам відкриття рахунків зі спеціальним статусом у банківських установах України для ефективного збору благодійних пожертв та подальшого їх використання виключно на цілі, визначені Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (преамбула проекту).

Враховуючи, що згідно з п. 2 ч. 1 ст. 1 проекту «бенефіціар – юридична особа публічного права, метою діяльності якої не є отримання прибутку (військова частина, заклад освіти, заклад охорони здоров'я, наукова, культурна чи природоохоронна установа та ін.), яка у порядку, передбаченому цим Законом, зареєстрована у системі державного сприяння благодійній діяльності в Україні та одержує допомогу у вигляді благодійної пожертви від одного чи декількох благодійників», відповідно до бенефіціарів фактично відноситимуться, здебільшого, бюджетні установи (в значенні п. 12 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

У даному аспекті ГНЕУ наголошує, що згідно з ч. 9 ст. 13 Бюджетного кодексу України «відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами *забороняється*, крім випадків, передбачених частиною восьмою статті 16 та частиною другою статті 78 цього Кодексу, а також крім розміщення закордонними дипломатичними установами України бюджетних коштів на поточних рахунках іноземних банків, розміщення на поточних рахунках у банках державного сектору власних надходжень державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, розміщення закладами професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо таким закладам законом надано відповідне право, та розміщення на рахунках банків надходжень, визначених пунктом 1 частини третьої статті 15, пунктом 13 частини третьої статті 29 та пунктом 12

частини першої статті 69-1 цього Кодексу, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

ГНЕУ зазначає, що законопроект містить техніко-юридичні недоліки, у тому числі вживання власної назви центрального органу виконавчої влади (п.п. 6 та 8 ч. 1 ст. 1; ст. 2; ч. 3 ст. 7).

У висновку **Комітету Верховної Ради України з питань цифрової трансформації** зазначено, що законопроект потребує доопрацювання, відповідно до висловлених пропозицій і зауважень.

Також до Комітету надійшли експертні висновки від центральних органів виконавчої влади та відомств, зокрема від:

Міністерства освіти і науки України, яке зазначило, що в межах компетенції не має пропозицій та зауважень до законопроекту.

Національної академії наук України, яка направила експертні висновки Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України та Інституту економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України, в яких відзначено, що поставлені задачі проекту Закону не тільки недостатньо забезпечуються його положеннями, але й суперечать Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», оскільки благодійною організацією може бути юридична особа приватного права, основною метою якої в одній або декількох сферах визначено благодійну діяльність (ст.1); засновниками благодійних організацій можуть бути дієздатні фізичні та юридичні особи, крім органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права (ст.12); не передбачено можливості утримання та забезпечення діяльності благодійної організації як юридичної особи публічного права за рахунок Державного бюджету України тощо.

У висновку Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України також зазначено, що поданий законопроект не може бути рекомендований до його прийняття Верховною Радою України за сукупністю висловлених зауважень.

Національної академії правових наук України, яка направила експертний висновок, в якому вказала, що положення законопроекту суперечать статті 19 «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» Конституції України, оскільки відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (від 17.03.2011 № 3166-VI) до повноважень центральних органів виконавчої влади не належить створення благодійних фондів (організацій) та відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (від 05.07.2012 №5073-VI), зокрема частини 1 статті 12 «Засновниками благодійних організацій можуть бути дієздатні фізичні та юридичні особи, крім органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права».

НАПрН у висновку зауважила, що положення законопроекту порушують Регламент Верховної Ради України (затверджений Законом України від

10.02.2010 р. № 1861-VI)), Бюджетний кодекс України (від 08.07.2010 р. № 2456-VI).

Національної академії педагогічних наук України, яка направила лист, де вказала, що зауважень до законопроекту не має.

ГНЕУ та НАН у своїх висновках висловили також спільне зауваження щодо невідповідності положень законопроекту вимогам однозначності розуміння норм права, єдності вжитої в них термінології, узгодженості із термінологією та нормами чинного законодавства, зокрема формулювань, застосованих у ст. 1 та змісті проекту («бенефіціар», «благодійна пожертва...», «благодійник», «інформаційно-телекомунікаційна система»), з визначеннями аналогічних термінів ст. 1 і ст. 6 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та термінології Закону України «Про електронні комунікації».

На засіданні підкомітету з питань освіти впродовж життя та позашкільної освіти і адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу від 12.03.2024 р. було розглянуто проект Закону України «Про систему державного сприяння благодійній діяльності в Україні» (реєстр. № 10154) та зазначено, що народні депутати України в цілому підтримують ідею необхідності сприяння благодійній діяльності в Україні, яка шляхом надання фінансової та матеріально-технічної допомоги посилює обороноздатність країни, подальший розвиток гуманітарних сфер, у тому числі сфери освіти та науки України. Разом з тим, відзначають, що унормування і удосконалення правового регулювання діяльності благодійних організацій та надання бенефіціарам (військовим частинам, закладам освіти, закладам охорони здоров'я, науковим, культурним, природоохоронним установам та іншим юридичним особам публічного права, метою діяльності яких не є отримання прибутку) додаткового юридичного механізму та водночас практичного інструменту для активного залучення благодійних пожертв тощо, цілком можливе шляхом внесення відповідних змін і доповнень до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Відтак, підкомітет з питань освіти впродовж життя та позашкільної освіти і адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу рекомендував Комітету з питань освіти, науки та інновацій ухвалити рішення щодо відхилення проекту Закону України «Про систему державного сприяння благодійній діяльності в Україні» (реєстр. № 10154 від 16.10.2023 р.).


Заслухавши інформацію автора законопроекту, народного депутата С. Гривка, голови підкомітету з питань освіти впродовж життя та позашкільної освіти і адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу Р. Грищука, секретаря Комітету Н. Піпи, та широко обговоривши це питання, **Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій ухвалив:**

1. Відповідно до пункту 2 частини першої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України «Про систему державного сприяння благодійній діяльності в Україні» (реєстр. № 10154 від 16.10.2024), поданий

народним депутатом України С.Гривком, за результатами його розгляду в першому читанні, відхилити.

2. Направити цей висновок до Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики.

Голова Комітету



Сергій БАБАК