

Тетяна Курінна

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЛАГОДІЙНОСТІ В США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано правові аспекти регулювання благодійності в США. Встановлено, що там традиційно склалася системність благодійності як процесу, яка стимулюється через площину податкового законодавства. Виявлено механізми державного управління благодійністю США, які співпрацюють із недержавними, громадськими організаціями.

Постановка проблеми

На сучасному етапі побудови демократії в Україні існує проблема правового, управлінського регулювання благодійності. В США існує віковий досвід регулювання і управління системою благодійності, а приватна благодійність є важливою і невід'ємною частиною суспільної культури. В червні 2003 р. газета «Нью-Йорк Таймс» повідомляла, що в умовах економічного спаду пожертвування американців на благодійні потреби залишаються на високому рівні, становили в 2002 і 2003 рр. приблизно 241 мільйон доларів. За даними щорічної загальнонаціональної доповіді «Америка благодійна, 2004» на території Сполучених Штатів діяло

64843 благодійні організації¹. В США існують вікопомні традиції приватної благодійності, які стимулюються через сучасне податкове законодавство. Як еволюція приватної благодійності так і витоки громадської підтримки нужденних сягають ХУІІІ ст. Вивчення досвіду США управління і регулювання благодійності та меценатства є актуальним для сучасної України. Чому американська Конституція діє, а українська — ні? Можливо, це пояснюється бездіяльністю чи байдужістю до бідного, безправного стану верств нужденних, окремих механізмів державного управління благодійністю в Україні. Адже і Голова Міжнародного благодійного Фонду «Україна — 3000» Катерина Ющенко вважає недостатню роль держави у підтримці благодійників. Цю думку висловлено на давоському «круглому столі» з проблем благодійності, який відбувся 24 січня 2008 р. Катерина Ющенко вважає, що держава має полегшити підприємцям та організаціям умови для благодійної діяльності — це можуть бути податкові пільги, інші стимули і мотивації для того, щоб люди займалися добрими справами. На думку першої леді України, наша Верховна Рада таку законодавчу базу не створила². Як стимулюється благодійність США? Які механізми державного управління і регулювання задіяні до цього процесу в заокеанській державі? Чому не діють механізми державного управління благодійністю в Україні? Щоб дати вичерпну відповідь на ці актуальні питання, необхідно вивчити і проаналізувати досвід правового управління і регулювання США. Це дасть змогу знайти «зерна істини» для удосконалення державного регулювання благодійністю в Україні та стимулювання приватної ініціативи робити добро для свого багатостраждального народу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Досліджуючи нормативно-правові механізми захисту прав людини, особливостей благодійної, меценатської та соціальної роботи в Україні, фрагментарно зустрічається аналіз правового регулювання благодійності в США та розвиток співпраці на ниві меценатства в США і в Україні в українських дослідників, фахівців проблеми М. Антоновича³, С. Руденко, С. Куц, Л. Шаповалова⁴, Катлін Д. Маккарті⁵. Разом з тим, не проводилося досліджень, присвячених виділенню правовому регулюванню благодійності в США. Адже в Сполучених Штатах склалася багаторівнева система управління благодійністю, яка включає й традиції сімейного меценатства⁶.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми

Саме тому у статті основна увага приділяється аналізу досвіду правового регулювання благодійності в США.

Формулювання мети статті

Метою статті є виявити позитивний досвід управління і регулювання благодійності у США для України,

Виклад основного матеріалу дослідження

Немає у світі країн, вірогідно, яка найбільш підходить для вивчення досвіду управління і регулювання процесу благодійності, ніж Сполучені Штати. Тому слід згадати окремі фактори, які сприяли формуванню системи благодійності, інституту приватної благодійності. Історичний досвід управління і регулювання благодійності в США є яскравим прикладом для України, щоб розрізнити термін «приватна благодійність» від терміна «суспільна підтримка нужденних.»

Громадська підтримка нужденних у ХУІІІ ст. — поняття, яке описувало соціальну підтримку, яку надавали нужденним, згідно з колоніальними Законами про бідних.

Соціальна допомога нужденним здійснювалася окремими громадами поселенців у північних колоніях. За соціальну підтримку ж ветеранів була відповідальна центральна колоніальна влада Англії. Яка із казни відділяла кошти лише на підтримку ветеранів згідно з колоніальними Законами про бідних. Тому використовувати традиційний для європейської держав, зокрема для Англії, термін «державна підтримка нужденних» для північних колоній США є неправомірним. Бо колонії північноамериканського континенту згадуваного періоду не були державами. Хоча слід зазначити, що нормативно-правові механізми в найбільшій у світі колоніальній державі минулого — Англії удосконалювалися по відношенню до опіки бідних. Велику роль відіграв англійський закон 1834 року, яким проведено корінну реформу, що вплинула на організацію церковних приходів і, зокрема, приходської благодійності в Англії.

Законом 1834 року для нагляду за опікою бідних у всій Англії створено в Лондоні центральне управління за назвою комісії закону про бідних. Ця комісія видавала загальні правила для допомоги. Слідкувала за їх виконанням і мала загальний контроль над діями місцевої влади. Разом з тим центральному управлінню надавалося право на свій розсуд з'єднувати приходи в округи. Внаслідок

чого прихід втрачав значення адміністративної одиниці щодо до опіки бідних⁷.

Згідно з законом 1834 р. місцеве управління визначало кількість опікунів про бідних в округах, яких обирали щорічно на виборах. Створювалися опікунські ради. На чолі ради обирався голова. Засідання ради відбувалося щотижня або раз на два тижні. На засідання опікунської ради назначали посадових осіб, які мали оплачувати посади в окрузі, розглядали пропозиції про відкриття нових робочих місць, розглядали прохання про допомогу. Для цих цілей створювалися особливі комітети, а у віддалених місцях, центральне управління запроваджувало дільничі комісії, які мали своїм обов'язком приймати прохання про допомогу, перевіряти їх і надавати свої висновки раді. Згідно з названим законом призначалися наглядачі за бідними. Посада була почесною, бо більшість наглядачів мали оплачувані посади. Слід згадати, що згідно закону 1834 року місцеві жителі платили податок на користь бідних, залежно від кількості прибутку кожного. Але життя вносило свої корективи у справу опіки над бідними.

Із введенням нового порядку управління справами опіки були створені нові посади із встановленою платнею. Наприклад, секретар ради опікунів, казначей, окружний лікар для бідних та ін. посадові особи при закладах для бідних.

Заклади, які створювалися для бідних: робітні будинки, школи, притулки. В кожному окрузі знаходився один робітний будинок. У такий будинок, за розпорядженням ради опікунів, поміщали бідних, які зверталися з проханням допомоги. Там же поміщали людей похилого віку, інвалідів, малолітніх. Тих хто міг працювати у робітному будинку, але ухилявся, поміщали в тюрми чи виправні будинки⁸.

Допомогу поза робітним будинком надавали виключно із особливих правил і з поважної причини, як то: збідніння, хвороба і т. п. Також вдовам, що мали законних дітей і які втратили засоби, аби утримувати їх, вдовам і дітям воїнів і матросів.

Таким чином, допомогу бідних згідно з законом 1834 року була двояка: в закладах і поза закладами. Тому правомірно, що за соціальну підтримку ж ветеранів війни, вдів, сиріт на північноамериканському континенті була відповідальна центральна колоніальна влада Англії. Таким чином, історичний досвід управління і правового регулювання Англії прижився в США, набрав своїх форм, напрямів і поступово сформувалася система благодійності.

Американська приватна благодійність на початку ХХ I ст. володіє всіма ознаками системності — розвинутою теоретичною, практичною основою, широкою сіткою благодійних організацій, наявністю різноманітних інструментів, як правових, так і податкових, управлінських, фінансуванням системи.

Адже як ні у жодній з інших країн світу приватна благодійність є важливою і невід'ємною частиною суспільної культури США. У 1995 році вартість дарунків, що надійшли до благодійних організацій від особистостей, корпорацій та фондів, становили майже 144 млн доларів, 88% були одержані від приватних осіб⁹. Важливим фактором успіху приватної благодійності в США була і залишається громадянська позиція середніх верств американського суспільства.

Схильність до благодійних пожертв постерігається на всіх рівнях доходу; не дивно, що та група, що має найвищий дохід, жертвує більше за усіх. Щедрі жертводавців — ті, хто щорічно віддає на благодійні справи більше 3% свого доходу, — будуть, як правило, багатші від тих, хто дає менше. З другого боку, хоча тільки половина усіх сімей з низьким рівнем прибутків жертвує на благодійні справи, — ті, хто віддає фактично такий же відсоток свого доходу, що й найбагатші американці.

Звідки така щедрість? Скільки різних людей — стільки й різних мотивацій. Благодійні пожертви можуть надати значні податкові пільги, проте жертводавці частіше посилаються на альтруїзм як на головну причину. Також релігійні переконання можуть пояснити той факт, що близько 455 всіх пожертв у 1998 році поступили до релігійних організацій. Крім того, люди віддають кошти установам, в які вірять та послугами яких користуються — сюди належать коледжі, які вони відвідували, громадські телеканали, які вони дивляться, та ковзанки, де займаються спортом їхні діти та ін.¹⁰

Щоб збагнути масштаби благодійності на розвиток економічних перетворень та значення в їх здійсненні податкової служби, доцільно звернутися до світового досвіду управління зазначених процесів та їхнього правового забезпечення. Надзвичайно велику роль у функціонуванні системи благодійності США відіграють механізми державного управління і правового регулювання. То які ж управлінські механізми задіяні до благодійності в США?

Прикладом може бути податкова служба США, яка є федеральною службою та входить до складу уряду і підпорядкована Президенту США. Крім того, у системі судової влади держави існує

Податковий суд Сполучених Штатів, який розглядає справи, пов'язані з оподаткуванням. Кожен штат Союзу має свою конституцію та отримує повноваження не від Федерального уряду, а від населення штату. Самі штати розподілені на округи, які, у свою чергу, мають власні повноваження. Майже в усіх питаннях законодавства можна прослідкувати частковий збіг повноважень союзу та штатів, які до нього входять. Хоча в Конституції зазначено, що вона є «найвищим законом Сполучених Штатів», і ця стаття, що затверджує верховенство федерального права над правом штатів, на практиці підсилюється тим фактом, що в фінансових питаннях штати все більше стають залежними від федерального управління.

Організація системи управління передбачає збирання податків на трьох незалежних один від одного рівнях: федерації; свого штату; свого округу чи міста. Існує п'ять типів податків, але не кожен з них збирається на всіх трьох рівнях. До них віднесено: податок на прибуток; податок з обороту; податок на прибуток із нерухомості; акцизний збір; внески до фондів соціального страхування. Тільки акцизний збір адмініструється на усіх рівнях, а внески до фондів соціального страхування віднесені до федеральних податків, так як і податок на прибуток, який лише інколи збирається на рівні штату або міста чи округу¹¹.

Благодійні подарунки залишаються серед не багатьох інструментів, що надають федеральні податкові знижки тим, хто обчислює свій податок по статтях. Розмір вирахування залежить головним чином від форми подарунка. Деякі штати мають інші норми податкових пільг, що надаються на благодійні пожертви. Ми подаємо далі конкретні форми знижок згідно з основними федеральними правилами оподаткування.

Право на вирахування з податку дають тільки благодійним організаціям, які визначаються такими згідно з Кодексом Податкового управління, розділ 501 (с) (3). Приблизно половини з 1,1 млн американських організацій, звільнених від оподаткування, мають статус благодійних. Проте не всі неприбуткові організації мають такий статус. Пожертви організаціям, що звільнені від оподаткування згідно з іншими підрозділами податкового кодексу, зазвичай, не дають права на податкову знижку¹².

Так, завдяки податковій знижці зменшується фактична вартість дарунка (пожертви). Також пожертви готівкою, надані громадським благодійним організаціям, у більшості випадків дають право на повну податкову знижку. Податкова знижка за дарунок

різних форм власності громадським благодійним організаціям обчислюється у більшості випадків з ринкової вартості дарунка, крім того, з жертводавця не стягується податок з прибутку від реалізації капіталу, що ще більше зменшує вартість дарунка. Пожертви, зроблені іноземними благодійними організаціями, в більшості випадків не дають права на знижку з податку на дохід, але можуть давати знижку з майданового податку. Одне із правил оподаткування в США вказує, що якщо ви хотіли б зробити пожертви на користь іноземних організацій, вам слід дізнатися, чи існує в США група, яка підтримує обрану вами іноземну благодійну організацію. Таким чином американська держава дбає про стимулювання благодійності через податкові та інші важелі.

Правило Податкового кодексу вказує, що жертводавцям слід мати квитанції на пожертви розміром 250 дол. і більше до подання податкової декларації. Також, якщо куплено квиток на благодійний захід, що проводився з метою залучення коштів, ви маєте право на податкову знижку тільки з тієї частки вартості квитка, що перевищує його фактичну ринкову вартість; благодійна організація, в свою чергу, повинна попередити володарів квитків про можливі пільги¹³ [4, с. 7].

Фізичні особи можуть пожертвувати власність без ризику стягнення з них федерального альтернативного мінімального податку — міри, що є запорукою того, що фізичні особи, фонди, володарі маєтків та корпорації не зможуть взагалі уникнути сплати податків завдяки податковим знижкам, кредитам тощо.

У 1996 році федеральний податок на дохід вище 147 тис. дол. дорівнював 36% та 39, 6% при рівні доходу, що перевищував 263,750 доларів (щороку рівень оподаткування змінюється залежно від інфляції). Взагалі, платники податків повинні зменшити свої постатейні вирахування (включаючи вирахування з благодійних пожертв) до 3% скорегованого валового доходу, що перевищує 117.950 дол.)

Максимальний федеральний рівень оподаткування чистого довгострокового (більш, ніж один рік) доходу від реалізації капіталу дорівнює 28%. З чистого короткострокового доходу від реалізації капіталу податок стягується згідно загальним федеральним правилом оподаткування найвищого доходу¹⁴ [4, с. 7–8].

Таким чином, норми податкових пільг, що надаються на благодійні пожертви, стимулюють прагматичні чинники благодійності та меценатства у США. Конкретні форми знижок згідно з основ-

ними федеральними правилами оподаткування залучають представників громади до пожертвувань на освіту, науку, охорону здоров'я тощо в тому числі і для України.

1998 р. відбулася реорганізація Податкової служби США на основі Закону «Про реструктуризацію та реформування податкової служби». Конгрес вніс доповнення до визначення «мети» податкової служби. Зазначивши, що велику увагу необхідно приділити ефективному обслуговуванню людей і задоволенню потреб платників податків. Втілення поставленої мети в життя було доручено контролювати міністру фінансів США, який має великий вплив на виконання завдань податкової служби. Він назначається безпосередньо Президентом після ухвалення його кандидатури сенатом¹⁵. Таким чином, названий закон посприяв стимулюванню благодійності.

Висновки

Дослідженням встановлено, що американський досвід управління і управління благодійністю повчає Україну в тому, що держава мусить бути помічником. У цьому випадку увага держави має концентруватися на підтримці різноманітних форм власності, видів, стилів в освітній, науковій, культурній діяльності, що в підсумку допомагає досягненню комплексної підтримки національної освіти, науки, культури і мистецтва, просвітництва, духовного розвитку особистості загалом, а не окремих напрямів. Така поведінка держави супроводжується залученням різноманітних джерел, в тому числі і приватних, для фінансування перелічених видів діяльності. Головне завдання держави при цьому — стимулювати освіту, науку, охорону здоров'я, культуру, просвітництво, духовний розвиток особистості шляхом різних пільг, які передбачені законодавством. Можливо, досвід у США прижився у них, бо ретельно вивчений у колишньої могутньої держави Радянського Союзу. Коли держава, профспілки повністю дбали про розвиток освіти, науки, культури.

По-перше, основними ознаками законодавчо закріпленої системи благодійності в США є її розгалуженість і конкретизованість. Конституція США, Податковий кодекс, Закон «Про реструктуризацію та реформування податкової служби» стимулюють форми, напрями благодійництва через призму податків.

По-друге, історичний досвід управління і регулювання благодійності в США переконує в необхідності окремого Закону «Про меценатство в Україні».

По-третє, для розуміння проблеми врегулювання благодійності та її форм меценатства, філантропії, волонтерства необхідні англійські та українські видання, а саме: енциклопедії з державного управління, термінологічних словників, які трактували б термінологію з питань благодійності, меценатства, опіки в Україні.

По-четверте, американські нормативно-правові механізми переконують нас в тому, що прийняття соціальної допомоги в США мусить забезпечувати її отримувачу рівень життя, відповідний до людської гідності. Таким чином, фактичне визначення соціальної допомоги в США першопочатково передбачає її благодійний характер. За своїми цілями і змістом ці два види діяльності — соціальна робота і благодійна допомога — можуть бути тотожні. Різницю можна побачити лише в суб'єктах реалізації цих двох видів допомоги: благодійність — це інститут суспільний і будується на добрій волі конкретних громадян, тоді як соціальна робота — інститут державно-адміністративний.

По-п'яте. Зловживання з боку податкових агентів мають бути однією з важливих складових Національної стратегії протидії податковому недекларуванню.

По-шосте, до державної політики благодійності в США задіяні Президент США, Конгрес. Податковий суд Сполучених Штатів, який розглядає справи, пов'язані з оподаткуванням. Кожен американський штат має свою конституцію та отримує повноваження не від Федерального уряду, а від населення штату. Верховній Раді України необхідно розробляти і приймати регіональне законодавство про благодійність та меценатство.

Досвід правового регулювання в США нашою думкою необхідності створення державної інституції для нагляду за благодійністю, опікою бідних в Україні. Перспектива суспільного розвитку змусить створити в Києві центральне управління за назвою комісії про бідних. Ця комісія видаватиме загальні правила для допомоги. Слідкуватиме за їх виконанням і матиме загальний контроль над діями місцевої влади. Справа не в назві інституції, а в реальних справах фахівців.

Як показує практика, механізмам державного управління легше управляти безпомічними людьми. Але реальне піклування про людину, що має бути метою соціальної роботи, українське суспільство відчувало у 2007 р. завдяки проголошеними Президентом України Віктором Ющенком Соціальним ініціативам. У суспільстві запанувала думка, що ладні все пробачити Президенту Украї-

ни — невдачі та принесені розчарування, якби взятий соціальний курс для народу він продовжував до кінця. Бо до нього ніхто реально стільки не зробив для управління і врегулювання благодійності та меценатства в Україні. Головне викорінювати бідність шляхом створення нових робочих місць в Україні з гідною для людини платнею.

Перспективним напрямом подальших порівняльно-правових досліджень розвитку і управління процесом благодійництва вважаємо розгляд норм законодавства країн Західної Європи та Росії.

¹ Шацкій О. Г. Ценностные основы системы социального благополучия США // Социальное партнерство трех секторов общества как фактор совершенствования системы социальной защиты населения: Материалы международной научно-практической конференции 26–28 ноября 2003 г.). — Тамбов: Изд-во ТГУ, 2003. — С. 185–190.

² Ющенко в Давосі відстоює енергобезпеку і євроінтеграцію України / www.nevs.ru.ua

³ Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини: теорія і практика: Монографія. — К.: Києво-Могилянська академія, 2007. — 384 с.

⁴ Руденко С. А., Куц С. А., Шаповалова Л. В. Благодійність в США: юридичні та практичні аспекти. — К.: Асоціація «Бостон — Київ — міста-побратими», 1997. — 17 с.

⁵ Катлін Д. Маккарті: NOBLESSE OBLIGE або СТАН ЗОБОВ'ЯЗУЄ: Благодійність і культура філантропії в Чикаго, 1849–1929 / Пер. з англ. О. Ю. Вінникова. — К.: ПП «Рубікон», 2001. — 207 с.

⁶ Вічні фонди // Бюлетень Канадського інституту українських студій (КІУСу), осінь 2003. — С. 29.

⁷ Второв И. Муниципальные учреждения в главнейших государствах Западной Европы. — СПб., 1864. — С. 346.

⁸ Там само. — С. 347.

⁹ Фонд благодійних пожертв. Рада Американської Асоціації з залучення коштів. — США, 1996. — 124 с.

¹⁰ Руденко С. А., Куц С. А., Шаповалова Л. В. Вказ. праця. — С. 6.

¹¹ Проценко Т. Історичні аспекти правового забезпечення та організації податкового контролю в США // Науковий вісник академії МВС України. — Дніпропетровськ. — 2005. — № 1. — С. 256.

¹² Руденко С. А., Куц С. А., Шаповалова Л. В. Вказ. праця. — С. 7.

¹³ Там само

¹⁴ Там само. — С. 7–8.

¹⁵ Проценко Т. Вказ. праця. — С. 7.