

Комментарий к федеральному закону «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»

Общие положения (Раздел I ЗАКОНА)

Благотворительная деятельность (ст. 1 ЗАКОНА)

Основополагающим понятием ЗАКОНА является понятие благотворительной деятельности. В соответствии со ст. 1 ЗАКОНА указанное понятие характеризуется двумя базовыми признаками.

Во-первых, добровольностью осуществления указанной деятельности. Отсюда следует, что к благотворительной деятельности не относится уплата различного рода обязательных платежей и взносов: штрафов, налогов, отчислений организаций на социальные нужды и т.п. Наряду с этим не является благотворительной деятельностью государственных и муниципальных учреждений социальной сферы деятельность по бюджетному финансированию здравоохранения, образования, культуры и т.п., поскольку осуществление такой деятельности должно рассматриваться в качестве обязанности органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению конституционных прав и гарантий граждан Российской Федерации.

Вторым базовым, определяющим признаком благотворительной деятельности является ее бескорыстность. В соответствии с ЗАКОНОМ под бескорыстностью понимается не только оказание поддержки на безвозмездной, но и льготной основе.

Бескорыстие не означает запрета на проявление благодарности со стороны лиц, получающих благотворительную помощь, которая, например, может высказываться публично, в том числе через средства массовой информации. Однако указанное проявление благодарности не должно выступать в качестве условия предоставления благотворительной помощи.

Второй из названных базовых признаков позволяет различать благотворительную деятельность и спонсорство, которое в соответствии со ст. 19 федерального закона «О рекламе» от 18.07.95 № 108-ФЗ¹ представляет собой частный случай рекламной деятельности и предполагает, что спонсируемое лицо оказывает спонсору услуги рекламного характера, т.е. спонсор предоставляет свои средства на условиях оказания услуг.

Обращает на себя внимание самый широкий круг форм, в которых в соответствии с ЗАКОНОМ может осуществляться благотворительная деятельность: в форме выделения денежных средств, передачи товаров как приобретенных, так и собственного производства, в иных формах, включая предоставление своего труда гражданами.

В соответствии со ст. 1 ЗАКОНА благотворительная деятельность может осуществляться как гражданами, так и юридическими лицами. Аналогично и получателями благотворительной помощи могут являться как граждане, так и юридическими лица.

Цели благотворительной деятельности (ст. 2 ЗАКОНА)

Формулируемые в ЗАКОНЕ цели благотворительной деятельности фактически являются третьим признаком, определяющим эту деятельность.

То есть, как это следует из п. 1 ст. 2 ЗАКОНА, деятельность, предусмотренная ст. 1 ЗАКОНА, будет признана благотворительной только в том случае, если она направлена на реализацию целей, предусмотренных ст. 2.

Цели благотворительной деятельности трактуются в ЗАКОНЕ весьма широко. Наряду с целями социальной поддержки и защиты граждан, которые традиционно относятся к целям благотворительной деятельности, в число последних включен целый ряд иных целей, которые обычно признаются общественно значимыми, социально-приоритетными, и т.п. Так, например, в соответствии с ЗАКОНОМ благотворительная деятельность может осуществляться в целях охраны окружающей среды и животных.

Установленный ЗАКОНОМ перечень целей благотворительной деятельности является закрытым. Его расширение может осуществляться путем внесения соответствующих изменений в комментируемый ЗАКОН.

Реализация целей благотворительной деятельности может осуществляться как «прямо» так и «опосредованно».

В первом случае речь идет, например, о выделении материальной помощи малообеспеченным гражданам, предоставлении грантов деятелям науки, культуры, выделении средств организациям здравоохранения, образования, организациям, осуществляющим природоохранные мероприятия и т.п.

¹ «Собрание законодательства РФ», 24.07.95, №, ст. 2864, «Российская газета», № 142, 25.07.95.

Во втором – об оказании содействия другим лицам (прежде всего благотворительным организациям) в реализации ими целей благотворительной деятельности. Вместе с тем в соответствии с п. 2 ст. 2 ЗАКОНА не является благотворительной деятельностью оказание поддержки коммерческим организациям, а также политическим партиям, движениям, группам и компаниям.

Так, не должно признаваться благотворительной деятельностью пожертвование средств театру, созданному в форме полного товарищества, или политической партии даже в том случае, если программные цели последней имеют, например, исключительно экологическую направленность.

Законодательство о благотворительной деятельности (ст. 3 ЗАКОНА)

Законодательное регулирование благотворительной деятельности осуществляется на федеральном и региональном уровнях. В соответствии с ЗАКОНОМ деятельность в данной сфере органов государственной власти субъектов РФ должна главным образом касаться системы поддержки благотворительной деятельности, некоторые формы которой определены в ст. 18 ЗАКОНА.

Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотрены ЗАКОНОМ, применяются правила международного договора РФ.

Право на осуществление благотворительной деятельности (ст. 4 ЗАКОНА)

Ст. 4 ЗАКОНА устанавливает право граждан и юридических лиц осуществлять благотворительную деятельность на основе добровольности и свободы выбора ее целей. Указанное право является неотъемлемой ценностью гражданского общества, обеспечивающей гражданам и негосударственным организациям, созданным по инициативе граждан, свободу от диктата государства, его органов и чиновников. Указанное право служит основой для конструктивного диалога между государством и гражданским обществом в вопросах определения приоритетов и особенностей деятельности, направленной на достижение общественного блага.

В ЗАКОНЕ специально оговорена возможность осуществления в России благотворительной деятельности не только с образованием юридического лица (благотворительной организации), но и без такового, а также свободы решения осуществлять такую деятельность индивидуально либо объединившись с другими гражданами или юридическими лицами.

В п. 3 ст. 4 ЗАКОНА подчеркивается недопустимость с чьей-либо стороны, и, в первую очередь, со стороны государства и его органов, ограничения свободы выбора благотворителями конкретных целей (устанавливаемых ими в соответствии с ЗАКОНОМ) благотворительной деятельности или форм ее осуществления. Указанное положение закона направлено на защиту благотворителей от распространившейся практики навязывания государственными органами и должностными лицами таких целей и форм.

Участники благотворительной деятельности (ст. 5 ЗАКОНА)

В ст. 5 ЗАКОНА определяется понятие участника благотворительной деятельности. Такими участниками являются граждане и юридические лица, осуществляющие благотворительную деятельность, в том числе путем поддержки существующей или создания новой благотворительной помощи. В зависимости от формы, в которой осуществляется благотворительная деятельность, осуществляющие ее граждане и юридические лица подразделяются на благотворителей и добровольцев.

В соответствии со ст. 5 ЗАКОНА благотворители – это граждане и юридические лица, осуществляющие благотворительные пожертвования в формах:

- бескорыстной, то есть безвозмездной или на льготных условиях передачи в собственность имущества, в том числе денежных средств, и (или) объектов интеллектуальной собственности;
- бескорыстного наделяния правами владения, пользования и распоряжения объектами права собственности;
- бескорыстного выполнения работ, предоставления услуг юридическими лицами.

ЗАКОНОМ прямо предусмотрено право благотворителей определять цели и порядок использования своих пожертвований.

В ст. 5 ЗАКОНА впервые для российского законодательства вводится понятие добровольцев, каковыми признаются граждане, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда (т.е. труда, который не оплачивается) в интересах благополучателя, в частности, благотворительной организации. Важным является тот факт, что безвозмездный труд (труд без оплаты) определяется ЗАКОНОМ как специфическая деятельность, при этом возмещение расходов, связанных с

работой добровольцев в благотворительной организации (командировочные расходы, затраты на транспорт и т.п.), благотворительная организация вправе осуществлять в полном объеме.

Участниками благотворительной деятельности в соответствии со ст. 5 ЗАКОНА являются также благополучатели, каковыми признаются граждане и юридические лица, получающие благотворительные пожертвования или (и) пользующиеся трудом добровольцев.

Иностранцы граждане, лица без гражданства, иностранные и международные организации могут выступать участниками благотворительной деятельности на территории РФ в соответствии с ЗАКОНОМ (ст. 22 ЗАКОНА).

Благотворительная организация (ст. 6 ЗАКОНА)

Статья 6 ЗАКОНА определяет понятие благотворительной организации. В соответствии с п. 1 указанной статьи благотворительной организацией может быть признана организация, обладающая тремя признаками.

Во-первых, она является некоммерческой организацией. Под некоммерческой организацией ГК РФ понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (п. 1 ст. 50 ГК РФ). Аналогичная норма содержится в п. 1 ст. 2 ЗАКОНА «О некоммерческих организациях». Таким образом, организация для признания ее некоммерческой должна:

- не иметь в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли;
- не распределять прибыль, если таковая и получена, между участниками организации. Последнее требование к некоммерческой организации воспроизведено и в комментируемой статье ЗАКОНА (п. 2 этой статьи).

Во-вторых, это неправительственная (не государственная и не муниципальная) организация.

В-третьих, благотворительная организация создается для реализации целей, предусмотренных ст. 2 ЗАКОНА путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц. Из последнего следует, что благотворительная организация не может создаваться для оказания поддержки только своим учредителям, членам, какому-то конкретному человеку, организации или группе персонально поименованных лиц.

Названные признаки являются базовыми, определяющими признаками благотворительной организации. Вместе с тем она должна отвечать и другим предусмотренным ЗАКОНОМ требованиям.

Формы благотворительных организаций (ст. 7 ЗАКОНА)

ГК РФ и федеральный закон «О некоммерческих организациях» предусматривают возможность создания разнообразных форм некоммерческих организаций, перечень которых, содержащийся в этих законах, является незамкнутым, т.е. может расширяться с принятием новых федеральных законов.

Пунктом 3 ст. 50 ГК РФ установлено, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных федеральным законом. В соответствии с п. 4 ст. 50 ГК РФ допускается создание объединений в форме ассоциаций и союзов, которые являются некоммерческими организациями (пп. 1, 2 ст. 121 ГК РФ).

Статья 7 ЗАКОНА предусматривает возможность создания благотворительных организаций в трех формах: общественной организации (объединения), фонда и учреждения. Эти формы некоммерческих организаций определены соответственно в ст. 117, 118, 120, ГК РФ и ст. 6, 7, 9 федерального закона «О некоммерческих организациях». Закон указывает, что создание благотворительных организаций в не названных законом формах допускается только в том случае, если иные формы их создания предусмотрены федеральными законами.

Общественной организацией (объединением) признается добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Следует подчеркнуть, что под фондом здесь понимается не специфическая финансовая организация (такое понимание сегодня является весьма распространенным), для которой характерна специализация на финансировании общественно полезной деятельности (выдача грантов, выделение пособий,

предоставление денежной помощи нуждающимся в иных формах), а одна из организационно-правовых форм некоммерческой организации. Понимаемый таким образом фонд может осуществлять самые разнообразные виды деятельности, т.е. статус фонда могут иметь, например, детский приют, бесплатная больница для малообеспеченных и т.п.

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником. Закон предусматривает, что благотворительная организация может создаваться в форме учреждения, только если ее учредителем (собственником) является благотворительная организация. Такое требование закона может объясняться тем, что в противном случае, т.е. если бы собственником имущества благотворительной организации могло выступать любое лицо, в том числе коммерческая организация, возникли бы споры о целесообразности и обоснованности предоставления налоговых и иных льгот благотворительным организациям.

Порядок создания и прекращения деятельности благотворительной организации (раздел II ЗАКОНА)

Учредители благотворительной организации (ст. 8 ЗАКОНА)

В соответствии со ст. 8 ЗАКОНА учредителями благотворительной организации могут быть физические и (или) юридические лица. Возможный состав учредителей благотворительной организации, их права и обязанности определяются формой некоммерческой организации, в которой благотворительная организация создается.

Физические лица могут выступать учредителями благотворительных организаций, создаваемых в формах общественной организации (объединения) и фонда. При этом учредителями общественного объединения в соответствии со ст. 18 федерального закона «Об общественных объединениях» от 19.05.95 № 89-ФЗ² (далее по тексту – закон «Об общественных объединениях») могут быть не менее трех физических лиц.

Физические и юридические лица могут совместно учреждать фонды и общественные объединения. В последнем случае необходимо выполнение двух условий. Во-первых, юридические лица сами должны являться общественными объединениями, и, во-вторых, число физических лиц должно быть не менее трех (ст. 18 закона «Об общественных объединениях»).

Закон запрещает органам государственной власти и органам местного самоуправления, а также государственным и муниципальным унитарным предприятиям, государственным и муниципальным учреждением выступать учредителями (соучредителями) благотворительных организаций. Указанная норма подчеркивает особый статус благотворительных организаций как института гражданского общества и направлена против бюрократизации сферы благотворительности.

В соответствии со ст. 48 ГК РФ учредители (участники, члены) не имеют имущественных прав в отношении благотворительных организаций, созданных в формах общественной организации (объединения) и фонда. Они не отвечают по обязательствам этих организаций, а последние не отвечают по обязательствам своих учредителей (участников, членов).

Учредитель благотворительной организации, созданной в форме учреждения (в качестве такового может выступать только благотворительная организация), является собственником ее имущества (ст. 48 ГК РФ). Сам по себе статус учредителя благотворительной организации не дает прав на участие в управлении ее деятельностью. Указанные права определяются возможностью для учредителя выступать и в ином качестве (члена, собственника имущества организации), что зависит от формы, в которой благотворительная организация создана.

Такие права прямо не предусмотрены для учредителей фондов: фонды не имеют членства и являются собственниками своего имущества (ст. 118 ГК РФ).

Учредители основанного на членстве общественного объединения, являясь его членами, входят в его высший руководящий орган, если таким органом является съезд или общее собрание, и вправе быть избранными в этот орган, если в качестве такого органа выступает конференция членов общественного объединения.

Члены общественного объединения имеют права избирать и быть избранными в его руководящие и контрольно-ревизионные органы, а также контролировать деятельность руководящих органов

² «Собрания законодательства РФ», 22.05.95, № 21, ст. 1930, «Российская газета», № 100, 25.05.95.

общественного объединения в соответствии с его уставом (ст. 6 закона «Об общественных объединениях»).

Статус учредителя не дает члену общественного объединения (гражданину или юридическому лицу – общественному объединению) дополнительных прав по отношению к другим его членам. Члены общественного объединения имеют равные права (ст. 6 закона «Об общественных объединениях»).

Учредитель (собственник) благотворительного учреждения определяет деятельность последнего в той ее части, которая осуществляется за счет имущества, в том числе денежных средств, предоставленных учредителем созданному им учреждению. В соответствии со ст. 29 ГК РФ учреждение в отношении закрепленного за ним имущества осуществляет в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества права владения, пользования и распоряжения им.

Вместе с тем учреждение самостоятельно в проведении деятельности, финансируемой за счет доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществления последней (ст. 29 ГК РФ).

От формы, в которой создана благотворительная организация, зависят и предусмотренные законодательством обязанности ее учредителей.

Законодательством не установлены обязанности для учредителей фонда.

Обязанности учредителей (членов) общественной организации (объединения) определяются ее уставом. При этом учредители несут равные с другими членами обязанности (ст. 6 закона «Об общественных объединениях»).

Пунктом 1 ст. 9 ЗАКОНА предусмотрено, что государственная регистрация благотворительной организации осуществляется в порядке, установленном федеральными законами. Это означает, что органы государственной власти субъектов РФ не в праве регулировать (т.е. устанавливать свои требования) государственную регистрацию благотворительных организаций.

Согласно п. 1 Положения для государственной регистрации некоммерческой организации необходимо представить следующие документы:

- заявление о регистрации организации, составленное в произвольной форме и подписанное учредителем (учредителями) организации;
- устав, утвержденный учредителями;
- свидетельство об уплате государственной пошлины.

В положении предусмотрено, что при государственной регистрации некоммерческих организаций не требуется представления решения о создании организации или договора учредителей. Вместе с тем согласно п. 1 ст. 14 закона «О некоммерческих организациях» в учредительных документах некоммерческой организации должны определяться:

- наименование некоммерческой организации, содержащее указание на характер ее деятельности и организационно-правовую форму;
- местонахождение некоммерческой организации;
- порядок управления деятельностью некоммерческой организации;
- предмет и цели ее деятельности;
- сведения о филиалах и представительствах;
- права и обязанности членов, условия и порядок приема в члены некоммерческой организации и выхода из нее (это требование относится лишь к уставу благотворительной организации, созданной в форме имеющего членство общественного объединения);
- источники формирования имущества некоммерческой организации ;
- порядок внесения изменений в учредительные документы некоммерческой организации.

В случае создания некоммерческой организации в форме фонда ее устав помимо указанных выше сведений должен содержать: наименование фонда, включающее слово «фонд», указания об органах фонда, в том числе о попечительском совете, осуществляющем надзор за деятельностью фонда, о порядке назначения должностных лиц фонда и их освобождения (п. 4 ст. 118 ГК РФ).

ЗАКОН устанавливает особые требования к целям деятельности, перечню допустимых организационно-правовых форм, составу учредителей, высшему органу управления благотворительной организацией, использованию ее имущества в случае ликвидации и ряд других, которым должен соответствовать устав создаваемой благотворительной организации.

Из числа сведений, которые должны содержаться в учредительных документах некоммерческой организации, перечисленных в п. 3 ст. 14 закона «О некоммерческих организациях», следует остановиться на сведениях, касающихся предмета и целей ее деятельности.

На практике понятие «предмет деятельности» некоммерческой организации трактуется по-разному, и нередко возникают затруднения в его определении. Представляется, что определить предмет деятельности некоммерческой организации – значит определить ее деятельность, непосредственно реализующую цели, ради которых некоммерческая организация создана или, иными словами, – ее основную деятельность (см. комментарий ст. 12 ЗАКОНА). Для благотворительной организации предмет деятельности может быть определен, например, как благотворительная деятельность в сфере культуры.

Относящаяся к предмету деятельности деятельность некоммерческих организаций не исчерпывает всей разрешенной законом ее деятельности. Последняя включает и иную, в частности, предпринимательскую деятельность (см. комментарий ст. 12 ЗАКОНА).

Комментируя понятие «предмет деятельности», следует остановиться и на понятии «характер деятельности» некоммерческой организации, который в соответствии с п. 3 ст. 14 закона «О некоммерческих организациях» должен быть указан в ее наименовании. Представляется, что по своему смыслу понятие «характер деятельности» не отличается от понятия «предмет деятельности» организации. Вместе с тем, поскольку указание на характер деятельности некоммерческой организации должно содержаться в ее наименовании, оно, как правило, будет определять основную деятельность этой организации в более лаконичной, нежели «предмет деятельности», форме. Применительно к благотворительным организациям здесь могут использоваться такие словосочетания, как «благотворительное учреждение», «благотворительная общественная организация» и т.п., где слова «благотворительное», «благотворительная» являются указанием на характер деятельности организации, а слова «учреждение», «общественная организация» – на ее организационно-правовую форму.

Предусмотренные в уставе цели деятельности благотворительной организации должны соответствовать ст. 2 ЗАКОНА. Вместе с тем, они могут формулироваться в различных видах. Так, они могут в точности повторять одну или несколько целей, предусмотренных п. 1 ст. 2 ЗАКОНА, а могут носить и более частный характер. Например, в качестве цели деятельности одной благотворительной организации может быть определено оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам, другой – оказание помощи пострадавшим от Чернобыльской катастрофы.

Наряду с понятием «цели деятельности некоммерческой организации» или «цели деятельности некоммерческой организации, предусмотренный ее учредительными документами» в законодательстве используются понятия «цели, ради которых некоммерческая организация создана». Представляется, что указанные понятия используются как идентичные, поскольку законодательство не дает оснований полагать иное. Вместе с тем, дабы избежать недоразумений с контролирующими органами, прежде всего при осуществлении благотворительной организацией предпринимательской деятельности следует рекомендовать использовать в ее уставе словосочетания «цели, ради которых благотворительная организация создана», или «цели создания и деятельности благотворительной организации». Соответствующая запись в уставе благотворительной организации может выглядеть, например, так: «Организация создана в целях...», или так: «Целями создания и деятельности организации являются...».

В соответствии со сложившейся практикой определения целей деятельности в государственных нормативных актах и в уставах юридических лиц цели деятельности обычно определяются как «цели-состояния» и (или) «цели-направления». Различие между ними подобно различию между точкой и вектором.

Первые характеризуют желаемое состояние, которое должно быть достигнуто благодаря деятельности создаваемой организации. Примером может служить такая цель создаваемой благотворительной организации, как содействие воссозданию определенного памятника культуры. Очевидно, что с завершением работ по полному восстановлению данного памятника указанная цель деятельности благотворительной организации будет достигнута.

Вторые характеризуют общую направленность деятельности организации. В качестве примера можно привести такую формулировку цели, как содействие развитию театрального искусства в российской провинции.

Следует отметить, что Положение предусматривает также, что устав некоммерческой организации должен содержать еще ряд сведений:

- о порядке распределения прибыли и образования фондов организации;
- о видах деятельности, осуществляемых организацией;
- о размерах уставного фонда, которой не должен быть менее суммы, равной 100-кратному размеру минимальной оплаты труда в месяц.

Представляется, что эти требования к уставу некоммерческой организации не должны применяться, т.к. они не соответствуют ГК РФ и закону «О некоммерческих организациях».

Положение – подзаконный акт и его нормы в соответствии со ст. федерального закона «О введении в действие части первой ГК РФ» от 30.11.94 № 52-ФЗ применяются лишь постольку, поскольку они не противоречат части первой ГК РФ. А указанные требования вступают в противоречие с ГК РФ. Так, запрет на распределение прибыли есть основополагающий родовый признак, отличающий некоммерческую организацию от коммерческой, закрепленный ГК РФ. Следовательно, требование определить в уставе порядок распределения прибыли есть не что иное, как нарушение ГК РФ.

Что касается указания видов деятельности, осуществляемых организацией, то ГК РФ и закон «О некоммерческих организациях» не предусматривают такого требования. В соответствии с п. 2 ст. 52 ГК РФ в учредительных документах некоммерческой организации должны определяться предмет и цели ее деятельности. Указанный закон допускает, что организация может осуществлять разные виды деятельности при условии их соответствия целям деятельности, которые предусмотрены ее учредительными документами. Таким образом, требование подзаконного акта перечислить виды деятельности, осуществляемые некоммерческой организацией, не соответствует ГК РФ и указанному закону.

ГК РФ уставный фонд ни для одной формы некоммерческой организации не предусмотрен. Следовательно, требование подзаконного акта об указании размера уставного фонда некоммерческой организации, который в таких организациях просто не должен быть, противоречит ГК РФ и не должно применяться.

В уставе благотворительной организации могут содержаться и другие, не противоречащие законодательству положения. Но согласно п. 4 Положения предъявление регистрирующими и другими государственными органами иных требований к заявителям и учредительным документам, представляемым ими для регистрации, кроме предусмотренных Положением, не допускается.

На практике органы, осуществляющие государственную регистрацию благотворительных организаций, нередко требуют, чтобы в уставе был указан юридический адрес организации, который был бы обязательно нежилым помещением. Это противоречит ГК РФ, который не предусматривает такого понятия, как «юридический адрес» и устанавливает, что местонахождение юридического адреса определяется местом его государственной регистрации (п. 2 ст. 54 ГК РФ). В качестве своеобразной реакции на подобную практику можно рассматривать п. 2 ст. 9 ЗАКОНА, содержащий положение о недопустимости отказа в государственной регистрации благотворительной организации в связи с предоставлением ей юридического адреса гражданином по месту его жительства.

В соответствии с п. 1 ст. 51 ГК РФ отказ в государственной регистрации юридического лица организации возможен в случае нарушения установленного законом порядка ее образования или несоответствия учредительных документов закону. Не допускается отказ в регистрации по мотивам нецелесообразности создания юридического лица.

В случае уклонения регистрирующего органа от государственной регистрации юридического лица или отказа в государственной регистрации его действия могут быть обжалованы в судебном порядке (п. 2 ст. 51 ГК РФ). Пункт 3 ст. 9 ЗАКОНА содержит аналогичную норму в отношении отказа или уклонения от государственной регистрации благотворительной организации.

Высший орган управления благотворительной организацией (ст. 10 ЗАКОНА)

В соответствии со ст. 28 закона «О некоммерческих организациях» структура органов управления некоммерческой организацией, их компетенция, порядок формирования и сроки полномочий, порядок принятия ими решений и выступления от имени организации определяются в учредительных документах некоммерческой организации (для благотворительной организации – в уставе). Вместе с тем они должны отвечать ряду требований, предъявляемых федеральными законами.

Механизм управления благотворительной организацией призван обеспечить реализацию воли ее учредителей в отношении направленности и использования имущества на уставные цели. Ключевым элементом такого механизма является порядок формирования и компетенции высшего органа управления. Специальная статья о высшем органе управления имеется в законе «О некоммерческих организациях» (ст. 29). Но ее положения относятся к некоммерческим организациям, создаваемым в форме некоммерческого партнерства, автономной некоммерческой организации, объединения юридических лиц (ассоциации, союза). Указанный закон не предъявляет требований к органам управления общественной организацией (объединением, фондом, учреждением), т.е. к тем формам, в которых могут быть созданы благотворительные организации.

Требования к органам управления некоммерческих организаций, созданных в указанных формах, отсутствуют и в иных законах. Исключением являются общественные объединения. В соответствии со ст. 8, 9 закона «Об общественных объединениях» высшим руководящим органом общественной организации и общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание, а постоянно действующим руководящим органом – коллегиальный орган, подотчетный высшему органу.

Благотворительные организации являются особым видом некоммерческих организаций. Конституирующими признаками их основной деятельности являются в соответствии со ст. 6 ЗАКОНА ее бескорыстность и осуществление деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц. Для того чтобы обеспечить реализацию такой деятельности и предотвратить возможные отклонения от уставных целей, механизм управления благотворительной организацией должен отвечать повышенным, по сравнению с другими видами общественных объединений, фондов, учреждений, требованиям. Поэтому ЗАКОН определяет необходимость наличия в благотворительной организации высшего коллегиального органа управления (п. 1 ст. 10 ЗАКОНА) и устанавливает его компетенцию (п.2 ст. 10 ЗАКОНА).

Сопоставления соответствующих положений комментируемого ЗАКОНА и закона «Об общественных объединениях» позволяют отождествить предусмотренный последним высший руководящий орган с высшим органом управления благотворительной организацией, о котором идет речь в ЗАКОНЕ.

Благотворительная организация, создаваемая в форме фонда, должна иметь в числе своих органов высший коллегиальный орган управления, а также, в соответствии с п. 4 ст. 118 ГК РФ, попечительский совет, осуществляющий надзор за деятельностью фонда.

К компетенции высшего органа управления благотворительной организацией ЗАКОН (см. п.2 ст. 10) относит три группы вопросов.

Первая – это вопросы, связанные с изменениями в правовом положении организации, – изменение устава, реорганизация и ликвидация организации. Последнее не распространяется на благотворительные фонды. В соответствии с п. 2 ст. 119 ГК РФ решение о ликвидации фонда может принять только суд по заявлению заинтересованных лиц.

Вторая группа вопросов, отнесенных к компетенции высшего органа, – образование исполнительных органов благотворительной организации (то есть назначение (избрание) ее должностных лиц), ее контрольно-ревизионных органов и досрочное прекращение их полномочий.

Третья группа – общее руководство деятельностью благотворительной организации. Высший орган управления утверждает благотворительные программы, годовой план, бюджет организации и ее годовой отчет, а также принимает решения о создании коммерческих и некоммерческих организаций, об участии в таких организациях, об открытии филиалов и представительств.

В комментируемом законе, в отличие от закона «О некоммерческих организациях», не проводится различия между компетенцией и исключительной компетенцией высшего органа управления. Закон не предусматривает возможности передачи в ведение других органов решение вопросов, отнесенных к компетенции высшего органа управления благотворительной организацией. Это означает, что перечень вопросов, составляющих компетенции высшего органа управления благотворительной организацией, следует рассматривать как его исключительную компетенцию. Указанный перечень может быть расширен в уставе благотворительной организации, но не может быть уменьшен.

Комментируя компетенцию высшего органа управления благотворительной организации, следует особо остановиться на случае, когда она создается в форме фонда. Такая организация должна иметь в числе своих органов высший коллегиальный орган управления, а также, в соответствии с п. 4 ст. 118 ГК РФ, попечительский совет, осуществляющий надзор за деятельностью фонда.

ГК РФ не раскрывает содержания функции надзора и связанную с ней компетенцию попечительского совета фонда. Однако в любом случае попечительский совет должен располагать правом на получение любой информации о деятельности фонда (соответственно другим органам фонда должно быть вменено в обязанность предоставлять информацию по требованию попечительского совета), на инициацию ревизий и аудиторских проверок его хозяйственной деятельности. В уставе фонда следует также предусмотреть обязательное, т.е. вне зависимости от наличия со стороны попечительского совета соответствующего запроса, представление ему материалов плановых и внеплановых, в том числе осуществляемых не по его инициативе, ревизий и проверок деятельности фонда, его основных плановых и отчетных документов, материалов по проведенным фондом крупным сделкам. Замечания попечительского совета о несоответствии деятельности фонда законодательству или его уставу должны подлежать обязательному рассмотрению соответствующими органами фонда.

Для обеспечения действенности реализации попечительским советом его надзорной функции ему целесообразно предоставить право образования высшего органа управления благотворительного фонда и досрочного прекращения полномочий его членов, предусмотрев в то же время достаточную независимость последних. В уставе создаваемой в форме фонда благотворительной организации целесообразно предусмотреть также согласование с попечительским советом такого вопроса, как изменения устава.

На практике нередки случаи, когда попечительскому совету фонда предоставляются значительно более широкие полномочия, далеко выходящие за рамки смысла, обычно вкладываемого в понятие «надзор» и фактически превращающие его в высший орган управления этой формой некоммерческой организации. Такая практика не противоречит действующему законодательству, поскольку оно, возлагая на попечительский совет надзорную функцию, в то же время не устанавливает его компетенцию. Она определяется уставом фонда, утверждаемым его учредителем.

Исходя из вышеизложенного, допустимо не создавать в благотворительном фонде и высший орган управления, и попечительский совет, а создать высший орган управления в лице попечительского совета, возложив на него полномочия, предусмотренные п. 2 ст. 10 ЗАКОНА.

ЗАКОН предъявляет определенные требования к составу высшего органа управления и к его членам. Коллегиальность высшего органа управления означает, что в его составе должно быть не менее трех членов. В составе указанного органа может быть не более одного работника исполнительных органов благотворительной организации, который, в свою очередь, может обладать, а может и не обладать правом решающего голоса (п. 3 ст. 10 ЗАКОНА). Понятие «решающий голос» использовано в данном случае как антоним понятия «совещательный голос».

Члены высшего органа управления выполняют свои обязанности в этом органе в качестве добровольцев (п. 3 ст. 10 ЗАКОНА), то есть не должны получать вознаграждения за участие в его работе. Но в соответствии со ст. 5 ЗАКОНА благотворительная организация может оплачивать расходы добровольцев, связанные с их деятельностью в этой организации. Таким образом, допускается компенсация членам высшего органа управления транспортных и командировочных расходов, затрат на услуги связи и т.п., которые обусловлены выполнением ими возложенных на них обязанностей. Для того чтобы исключить другие возможности наличия материальной или иной личной заинтересованности членов высшего органа управления в принимаемых этим органом решений, ЗАКОН запрещает им занимать штатные должности в администрации коммерческих и некоммерческих организаций, учредителем (участником) которых является благотворительная организация (п. 4 ст. 10 ЗАКОНА).

Требования к коллегиальному составу высшего органа управления благотворительной организацией создают препятствие для скрытого распределения получаемой прибыли в пользу должностных лиц благотворительной организации, для отклонений в ее деятельности от целей, ради которых организация создана.

Порядок назначения (избрания) членов высшего органа управления определяется уставом благотворительной организации (п. 1 ст. 10 ЗАКОНА). Учредители самостоятельно определяют, какой именно порядок будет наилучшим для выполнения их воли в отношении достижения целей деятельности организации.

Пункт 2 ст. 10 ЗАКОНА, определяя компетенцию высшего органа управления благотворительной организацией, содержит положения об образовании указанных органом исполнительных и контрольно-ревизионных органов благотворительной организации. Это положение означает, что в структуре органов благотворительной организации должно быть предусмотрено наличие указанных органов. В ЗАКОНЕ они перечислены во множественном числе, но, по нашему мнению, это следует рассматривать как стилистическую неточность. В благотворительной организации допустимо создание одного контрольно-ревизионного органа. ЗАКОН не содержит требований к порядку формирования и компетенции указанных органов. Эти вопросы должны определяться в учредительных документах благотворительной организации.

Реорганизация и ликвидация благотворительной организации (ст. 11 ЗАКОНА)

Реорганизация и ликвидация благотворительной организации осуществляется в порядке, установленном ГК РФ (ст. 57-64, 119) и законом «О некоммерческих организациях» (ст. 16–23). Вместе с тем ЗАКОН вводит дополнительные ограничения для реорганизации благотворительной организации и для использования ее имущества при ликвидации.

В соответствии с п. 2 ст. 11 ЗАКОНА запрещается реорганизация благотворительной организации в хозяйственное общество или товарищество. ЗАКОН предусматривает три формы, в которых могут

создаваться благотворительные организации: общественная организация (объединение), фонд, учреждение (ст. 7 ЗАКОНА).

Закон «Об общественных объединениях» допускает реорганизацию общественного объединения. Но не в юридическое лицо (юридические лица) иной формы. В ст. 25 указанного закона содержится норма о порядке государственной регистрации вновь образованного в результате реорганизации общественного объединения. Из нее можно сделать вывод, что реорганизация общественного объединения допускается только в общественное объединение или в общественные объединения.

ГК РФ и закон «О некоммерческих организациях» не предусматривают возможность преобразования фонда.

Что касается учреждения, то закон «О некоммерческих организациях» допускает возможность его преобразования в фонд, автономную некоммерческую организацию и хозяйственное общество (п. 2 ст. 17 указанного закона). Пункт 2 ст. 11 ЗАКОНА исключает из этого перечня хозяйственное общество.

В соответствии с п. 3 ст. 11 ЗАКОНА имущество ликвидируемой благотворительной организации, оставшееся после удовлетворения требований ее кредиторов, должно быть использовано исключительно на благотворительные цели. Порядок такого использования имущества может быть предусмотрен в уставе. Если устав не содержит соответствующих положений, то ликвидационная комиссия должна решить, как именно использовать на благотворительные цели оставшееся имущество ликвидируемой организации.

Смысл введения указанных ограничений состоит в том, чтобы исключить возможность использования благотворительных организаций для формирования имущества, которое затем становится источником доходов учредителей (участников). Если бы вышеуказанных ограничений не было, то недобросовестные учредители (участники) могли бы создать благотворительную организацию с фактической целью накопления имущества за счет налоговых льгот, которые предоставляются благотворительным организациям. А затем принять решение о ее реорганизации в коммерческую организацию, участниками которой они являются. Или принять решение о ликвидации благотворительной организации и о передаче ее имущества потребительскому кооперативу или коммерческой организации, контролируемой учредителями, либо непосредственно собственнику, если речь идет о ликвидации благотворительного учреждения. Установленные в пп. 2,3 ст. 11 ЗАКОНА ограничения перекрывают эти возможности.

Условия и порядок осуществления деятельности благотворительной организации (раздел III ЗАКОНА)

Деятельность благотворительной организации (ст. 12 ЗАКОНА)

Требования к деятельности благотворительной организации должны базироваться на ст. 49 ГК РФ и ст. 24 закона «О некоммерческих организациях». В ЗАКОНЕ не воспроизводятся соответствующие нормы указанных федеральных законов. Однако положения ст. 12 ЗАКОНА следует рассматривать как развитие этих норм применительно к благотворительным организациям.

В соответствии с пп. 1,2 ст. 49 ГК РФ и п. 1 ст. 24 закона «О некоммерческих организациях» некоммерческая организация вправе осуществлять такие виды деятельности, которые соответствуют целям деятельности этой организации, предусмотренным ее учредительными документами.

Указанные федеральные законы не устанавливают критериев, по которым можно судить о соответствии или несоответствии конкретных видов деятельности целям деятельности некоммерческой организации. Очевидно, что соответствующей целям деятельности некоммерческой организации является, прежде всего, деятельность, непосредственно реализующая эти цели. Такую деятельность некоммерческой организации правомерно называть основной. Для благотворительной организации основной деятельностью может, например, являться бесплатная доставка продуктов питания, медикаментов малообеспеченным инвалидам, бесплатная доставка этих инвалидов в медицинские учреждения; предоставление грантов деятелям искусства и т.п.

Следует иметь в виду, что основная деятельность некоммерческой организации может включать в себя несколько различных видов деятельности, которые соответствуют разным, не сводимым друг к другу целям.

В качестве соответствующей целям создания некоммерческой организации должна быть признана также деятельность, которая непосредственно не реализует такие цели, но находится в функциональной зависимости с основной деятельностью организации, образует с ней единую систему деятельности. Такую деятельность можно называть связанной деятельностью.

Функциональные зависимости основной и связанной деятельности могут быть следующими:

а) Связанная деятельность и основная деятельность технологически сопряжены: используют общую технологию или образуют единую технологическую цепочку, причем в последнем случае связанная деятельность специфична именно для основной деятельности организации. Специфичность означает, что результаты (продукты) связанной деятельности используются либо только в основной деятельности данной некоммерческой организации, либо могут быть использованы и используются также другими лицами, но в деятельности данной некоммерческой организации.

В качестве примеров связанной деятельности данного типа для благотворительной организации, основной деятельностью которой является бесплатная доставка продуктов питания, медикаментов малообеспеченным инвалидам, бесплатная доставка этих инвалидов в медицинские учреждения, могут быть названы:

- доставка этих и иных предметов другими лицами, в том числе на платной основе (эта и основная деятельность организации используют общую технологию);
- ремонт собственной автотехники;
- ремонт автотехники, принадлежащей другим лицам (результаты этой деятельности используются хотя и не самой благотворительной организацией, но в деятельности, которая аналогична ее основной деятельности: перевозка людей и предметов).

б) Результаты или процесс связанной деятельности служат средством осуществления основной деятельности (речь здесь, разумеется, идет не о финансовых результатах). Примером такого рода функциональной связи может служить рекламная деятельность, благотворительной организации.

в) Связанная деятельность обеспечивает удовлетворение сопутствующих потребностей лиц, которым адресована основная деятельность организации, то есть потребностей, которые возникают при реализации основной деятельности, а их удовлетворение создает условия для проведения основной деятельности, но требует осуществления иной по характеру деятельности.

В качестве примера можно привести питание пациентов больницы для бедных.

Развивая положения ГК РФ, закона «О некоммерческих организациях» применительно к благотворительным организациям, ЗАКОН относит к разрешенной для благотворительных организаций деятельности (то есть признает соответствующей целям деятельности благотворительной организации, предусмотренным в ее учредительных документах) также благотворительную деятельность, которая хотя и не является основной деятельностью этой организации, но направлена на достижение целей, предусмотренных ст. 2 ЗАКОНА (п. 1 ст. 12 ЗАКОНА).

ЗАКОН также относит к разрешенной для благотворительной организации деятельность по привлечению ресурсов и ведению внереализационных операций (п. 2 ст. 12 ЗАКОНА), учитывая, вероятно, особую значимость указанной деятельности для пополнения средств благотворительных организаций и принимая во внимание, что ее осуществление в гораздо меньшей мере способно привести к отклонению деятельности организации от благотворительных целей, чем, например, торгово-посредническая деятельность.

Состав деятельности по привлечению ресурсов определяется ст. 15 ЗАКОНА.

Под внереализационными операциями обычно понимается (см., например, п. 6 ст. 2 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» от 16.07.92 № 3317-1 в ред. федерального закона от 31.12.95 № 227-ФЗ³) деятельность, связанная с участием в коммерческих организациях, сдачей имущества в аренду, приобретением акций, облигаций и иных ценных бумаг и получением по ним доходов и т.п.

Деятельность благотворительной организации по привлечению ресурсов и ведению внереализационных операций может не быть направленной на систематическое получение прибыли и отсюда не являться в соответствии со ст. 2 ГК РФ предпринимательской деятельностью.

Предусмотренные ст. 12 ЗАКОНА требования к предпринимательской деятельности благотворительной организации не содержат новаций по сравнению с соответствующими положениями ГК РФ и федерального закона «О некоммерческих организациях». Исключением является участие благотворительной организации в коммерческих организациях. В соответствии с п. 4 ст. 12 благотворительная организация вправе учреждать или участвовать только в хозяйственных обществах, при этом не допускается ее участие в таких обществах совместно с другими лицами.

Деятельность юридического лица, в том числе благотворительной организации, может быть ограничена не только законом, но и ее учредителями (участниками) путем соответствующих указаний в ее учредительных документах. ГК РФ предусматривает различие последствий этих двух разных способов ограничения деятельности юридического лица. В соответствии со ст. 168 ГК РФ сделка, не

³ Собрание законодательства РФ», 01.01.96, № 1, ст. 20, «Российская газета, № 5, 11.01.96.

соответствующая требованиям закона, ничтожна, то есть недействительна независимо от решения суда. В отличие от этого в соответствии со ст. 173 ГК РФ сделка, совершенная в нарушение ограничений, установленных учредительными документами, оспорима, то есть признается недействительной только в силу судебного решения.

Законодательство допускает и иные случаи ограничения деятельности юридических лиц. В соответствии с п. 1 ст. 49 ГК РФ отдельные виды деятельности могут осуществляться юридическим лицом только на основании специальных разрешений (лицензий). Перечень таких видов деятельности определяется законом. Сделка, совершенная юридическим лицом, не имеющим лицензии на занятие соответствующей деятельностью, оспорима, то есть может быть признана судом недействительной (ст. 173 ГК РФ).

Филиалы и представительства благотворительной организации (ст. 13 ЗАКОНА)

Статья 13 ЗАКОНА основана на нормах ст. 55 ГК РФ. В соответствии с п. 1 ст. 55 ГК РФ представительством является обособленное подразделение юридического лица (в данном случае благотворительной организации), расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту.

Филиал отличается от представительства тем, что осуществляет все функции юридического лица (благотворительной организации) или их часть, в том числе функции представительства (п. 2 ст. 55 ГК РФ).

Будучи ограниченными в своих действиях функциями создавшей их благотворительной организации, филиалы могут действовать исключительно в рамках ее правоспособности, определенной учредительными документами благотворительной организации в соответствии со ст. 49 ГК РФ, ст. 24 федерального закона «О некоммерческих организациях» и ст. 12 ЗАКОНА (см. комментарий ст. 12 ЗАКОНА).

Представительства и филиалы благотворительной организации создаются по решению ее высшего органа управления (ст. 10 ЗАКОНА).

Представительства и филиалы не являются юридическими лицами. Они наделяются имуществом создавшей их благотворительной организации. Обособленность такого имущества весьма относительна. Создавшая представительство или филиалы благотворительная организация может принимать решения, связанные с направлением использования имущества, например, по его передаче другим своим подразделениям, и несет ответственность по долгам своих представительств и филиалов. На имущество, которым надлено представительство или филиал, может быть обращено взыскание по долгам соответствующей благотворительной организации, причем не имеет значения, возникли ли долги в связи или помимо связи с деятельностью представительства или филиала.

Руководство деятельностью представительства (филиала) осуществляет его руководитель. Он назначается высшим органом управления благотворительной организацией и действует на основании доверенности, выданной ему этой благотворительной организацией. Указанной доверенностью руководителю представительства или филиала предоставляется право на совершение действий от имени благотворительной организации в пределах установленных в доверенности полномочий.

Руководитель представительства (филиала) действует не от имени последнего, которое не является юридическим лицом, а от имени создавшей представительство или филиал благотворительной организации. С освобождением руководителя от занимаемой должности такая доверенность утрачивает силу.

Российские благотворительные организации могут открывать представительства и филиалы на территории иностранных государств. Создание таких филиалов и представительств осуществляется в соответствии с законодательством этих государств, если иное не предусмотрено международными договорами РФ. В соответствии с п. 3 ст. 55 ГК РФ филиалы и представительства должны быть указаны в учредительных документах благотворительной организации.

Объединения (ассоциации и союзы) благотворительных организаций (ст. 14 ЗАКОНА)

Статья 14 ЗАКОНА основывается на нормах ст. 12 ГК РФ. В соответствии с п. 2 ст. 121 ГК РФ некоммерческие организации, к которым относятся благотворительные организации, могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) этих организаций, которые являются некоммерческими организациями.

В отличие от ассоциаций (союзов) коммерческих организаций ГК РФ не определяются цели создания ассоциаций (союзов) некоммерческих организаций, то есть они могут создаваться в любых целях, предусмотренных п. 2 ст. 2 закона «О некоммерческих организациях». Однако цели создания ассоциаций (союзов) благотворительных организаций должны соответствовать требованиям п. 1 ст. 14 ЗАКОНА, в соответствии с которым благотворительные организации могут объединяться в ассоциации и союзы для расширения своих возможностей в реализации своих целей. Отсюда можно сделать вывод, что в качестве целей создания ассоциаций и союзов благотворительных организаций могут выступать, например, координация их благотворительной деятельности, ее правовое, информационное обеспечение и другие подобные цели.

В остальном ассоциации (союзы) благотворительных организаций должны руководствоваться общими нормами, установленными законодательством для ассоциаций (союзов) некоммерческих организаций.

Ассоциации (союзы) являются некоммерческими организациями, основанными на членстве (ст. 121–123 ГК РФ).

Члены ассоциации (союза) сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица (п. 3 ст. 121 ГК РФ).

Члены ассоциации (союза) не имеют в отношении нее имущественных прав (п. 3 ст. 48 ГК РФ).

Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность (ст. 399 ГК РФ) по ее обязательствам в размере и в порядке, предусмотренными учредительными документами ассоциации.

Члены ассоциации (союза) вправе безвозмездно пользоваться ее услугами, по своему усмотрению выйти из ассоциации (союза) по окончании финансового года. Члены ассоциации (союза) несут обязанности, предусмотренные ст. 123 ГК РФ и учредительными документами ассоциации (союза).

Наименование ассоциации (союза) должно содержать указание на основной предмет деятельности ее членов с включением слова «ассоциация».

Учредительными документами ассоциации (союза) являются учредительный договор, подписанный её членами, и утверждённый ею устав. Требования к содержанию учредительных документов ассоциации (союза) предусмотрены ст. ст. 52, 122 ГК РФ.

Ассоциациям (союзам) не предоставлено право на осуществление предпринимательской деятельности. В соответствии с п. 1 ст. 121 ГК РФ, если по решению её участников на ассоциацию (союз) возлагается ведение предпринимательской деятельности, такая ассоциация (союз) преобразуется в хозяйственное общество или товарищество либо может создавать для осуществления такой деятельности хозяйственное общество или участвовать в хозяйственном обществе.

Законодательство не устанавливает запретов на вхождение благотворительных организаций в ассоциации (союзы) с другими, не обязательно благотворительными, некоммерческими организациями.

Источники формирования имущества благотворительной организации (ст. 15 ЗАКОНА)

Предусмотренные ст. 15 ЗАКОНА источники формирования имущества благотворительной организации могут быть сгруппированы следующим образом:

- регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов);
- благотворительные пожертвования и труд добровольцев;
- доходы от внебюджетных операций и поступления от деятельности по привлечению ресурсов;
- доходы от разрешенной законом предпринимательской деятельности, в том числе от учрежденных благотворительной организацией хозяйственных обществ;
- поступления из федерального бюджета, бюджета субъектов РФ, местных бюджетов и внебюджетных фондов;
- иные, не запрещенные законом источники.

К регулярным поступлениям от учредителей (участников, членов) благотворительной организации могут относиться членские взносы в организациях, основанных на членстве, и перечисления средств учреждениям их собственниками, если они вносятся регулярно. ЗАКОН, иные законы не предусматривают требований к порядку осуществления и размеру этих взносов и перечислений. Указанный порядок определяется учредительными документами благотворительной организации (п. 2 ст. 26 Закона «О некоммерческих организациях»). Размер взносов и перечислений может определяться либо учредительными документами организации, либо решениями ее органов управления, принятыми в соответствии с их компетенцией, установленной в соответствии с законом учредительными

документами организации (для организаций, основанных на членстве), либо решениями собственника (для учреждений).

Что касается единовременных поступлений, то здесь следует обратить внимание на тот факт, что одна из предусмотренных ЗАКОНОМ форм благотворительных организаций (фонд) создается на основе имущественных взносов ее учредителем. При этом ЗАКОНОМ и иными законами не установлено каких-либо требований к размеру и порядку внесения указанных взносов. Они определяются учредителями фонда.

Благотворительные пожертвования могут осуществляться как в денежной, так и в натуральной (предоставление имущества, проведения работ, оказание услуг) формах. Эти пожертвования могут носить целевой характер, то есть предоставляться для решения определенных задач, сопровождаться другими условиями их использования, а могут выделяться благотворительной организации без каких-либо условий. В последнем случае благотворительная организация самостоятельно определяет направление и способы использования полученных средств, согласуя их требованиями закона и своего устава.

Важным источником формирования имущества благотворительной организации могут являться доходы от внереализационных операций и поступления от деятельности по привлечению ресурсов.

Деятельностью по привлечению ресурсов в соответствии со ст. 15 признается проведение кампаний по привлечению благотворителей и добровольцев, включая организацию развлекательных, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий, проведение кампаний по сбору благотворительных пожертвований, проведение лотерей и аукционов в соответствии с законодательством РФ, реализация имущества и пожертвований, поступивших от благотворителей в соответствии с их пожеланиями.

Состав деятельности по ведению внереализационных операций рассмотрен в комментарии ст. 12 ЗАКОНА.

Благотворительная организация может получать средства из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и внебюджетных фондов. Речь здесь может идти не о благотворительных или иных пожертвованиях, а о привлечении благотворительных организаций к выполнению социально приоритетных задач в целях их более эффективного решения.

Имущество благотворительной организации (ст. 16 ЗАКОНА)

ЗАКОН не устанавливает ограничений на состав имущества некоммерческой организации. В соответствии с п. 1 ст. 16 ЗАКОНА она может иметь в собственности или на ином вещном праве здания, сооружения, оборудование, денежные средства, ценные бумаги и иное имущество. Вместе с тем ЗАКОНОМ предусмотрен ряд требований к использованию имущества благотворительной организации.

В соответствии с п. 3 ст. 16 ЗАКОНА благотворительная организация не вправе использовать на оплату труда административно – управленческого персонала более 20% финансовых средств, расходуемых этой организацией за год. В ЗАКОНЕ указано, что это ограничение не распространяется на оплату труда лиц, участвующих в реализации благотворительной программы. Из последнего следует, что в учет названного ограничения не будут идти суммы, выплаченные как участнику благотворительных программ благотворительной организации, например, ее директору.

Пунктом 4 ст. 16 установлены ограничения на использование благотворительной организацией предоставленных ей благотворительных пожертвований.

Если благотворительное пожертвование выделено в денежной форме, то не менее 80% этого пожертвования должно быть использовано на благотворительные цели в течение года с момента получения благотворительной организацией этого пожертвования. Благотворительные пожертвования в натуральной форме должны направляться на благотворительные цели в течение одного года с момента их получения.

Иной порядок использования благотворительных пожертвований допускается в случаях, когда это установлено благотворителем или благотворительной программой. Благотворитель, например, может установить, что выделенная им денежная сумма должна быть положена в определенный надежный банк, а благотворительная организация вправе лишь воспользоваться доходами от этого вклада. Исключение, сделанное ЗАКОНОМ для благотворительной программы, позволяет при необходимости распределять полученные от благотворителей средства по всему сроку реализации долгосрочных благотворительных программ.

В соответствии с п. 5 ст. 16 ЗАКОНА имущество благотворительной организации не может быть передано (в формах продажи, оплаты товаров, работ, услуг и в других формах) учредителям (членам) этой организации на более выгодных для них условиях, чем для других лиц. Использование слов

«передано», «выгодных» позволяет сделать вывод, что здесь не идет речь об изъятии имущества учредителем (собственником) учреждения по основаниям, предусмотренным п.2 ст. 296 ГК РФ.

Требования к использованию имущества благотворительной организации предусмотрены также п. 3 ст. 17 ЗАКОНА.

Благотворительная программа (ст. 17 ЗАКОНА)

Статья 17 Закона определяет одно из важнейших понятий, которое является основополагающим для деятельности благотворительной организации, – понятие благотворительной программы.

Под благотворительной программой понимается комплекс мероприятий, направленных на решение конкретных задач, соответствующих уставным целям благотворительной организации (п. 1 ст. 17 ЗАКОНА).

Благотворительная программа является одним из основных документов, позволяющих благотворительной организации вести планирование и учет своей финансовой деятельности. Для этих целей благотворительная программа включает в себя смету предполагаемых поступлений и планируемых расходов (включая оплату труда лиц, участвующих в реализации благотворительной программы), устанавливает этапы и сроки ее реализации.

Благотворительные программы утверждаются высшим органом управления благотворительной организации (п. 2 ст. 10 ЗАКОНА). По решению этого органа в благотворительные программы могут вноситься изменения, которые при необходимости согласуются с благотворителями.

В соответствии с п. 3 ст. 17 ЗАКОНА на финансирование благотворительных программ (включая расходы на их материально-техническое, организационное и иное обеспечение, на оплату труда лиц, участвующих в реализации благотворительных программ, и другие расходы, связанные с реализацией благотворительных программ) должно быть использовано не менее 80% средств, полученных благотворительной организацией в течение финансового года от внереализационных операций учрежденных ею хозяйственных обществ и разрешенной законом предпринимательской деятельности. Указанное ограничение не относится к долгосрочным программам. При реализации таких программ поступившие средства используются в сроки, установленные этими программами.

Государственные гарантии благотворительной деятельности (раздел IV ЗАКОНА)

Поддержка благотворительной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления (ст. 18 ЗАКОНА)

В соответствии с п. 1 ст.18 ЗАКОНА гарантируется защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц – участников благотворительной деятельности.

Должностные лица, препятствующие реализации прав граждан и юридических лиц на осуществление благотворительной деятельности, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ (п. 2 ст. 18 ЗАКОНА).

Пунктом 3 ст. 18 ЗАКОНА предусмотрен широкий спектр возможных форм поддержки участников благотворительной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Прежде всего – это представление льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов платежей. При этом в соответствии с п. 5 ст. 18 ЗАКОНА запрещается предоставление налоговых льгот в индивидуальном порядке отдельным благотворительным организациям, их учредителям (членам) и иным участникам благотворительной деятельности.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут осуществлять материально-техническое обеспечение и субсидирование благотворительных организаций (включая полное или частичное их освобождение от оплаты услуг, оказываемых государственными и муниципальными организациями, от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом). Имеется в виду такая, принятая во всем мире практика, как освобождение от почтовых платежей, льготные тарифы на телефонные переговоры, предоставление в бесплатное пользование офисных и других помещений и т.п.

Еще две важные формы, создающие режим здорового социального партнерства между гражданским обществом в лице участников благотворительной деятельности и институтами государства – это финансирование на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями по собственной инициативе и размещение на конкурсной основе государственных и муниципальных социальных заказов.

Особая форма, связанная с особенностями периода реформирования экономики страны, предусматривает передачу в собственность благотворительных организаций на бесплатной или льготной основе государственного или муниципального имущества в процессе его разгосударствления и приватизации. Следует указать, что в соответствии со ст. 217 ГК РФ имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Право на налоговые и иные льготы, установленные законодательством, благотворительная организация получает с момента ее государственной регистрации (п. 6 ст. 18 ЗАКОНА).

Указанные в п. 3 ст. 18 формы создают основы поддержки благотворительной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления и должны конкретизироваться в законах о налогах, иных законах и нормативных правовых актах.

В соответствии с п. 4 ст. 18 ЗАКОНА в целях поддержки благотворительной деятельности и осуществления эффективного взаимодействия благотворительных организаций с органами государственной власти и органами местного самоуправления могут создаваться советы (комитеты) по поддержке благотворительности, в состав которых входят представители органов законодательной и исполнительной власти, представители благотворительных организаций, общественные деятели. В ЗАКОНЕ прямо указано, что такие советы (комитеты) не могут обладать властными полномочиями по отношению к участникам благотворительной деятельности, а решения этих советов (комитетов) могут носить лишь рекомендательный характер.

Контроль за осуществлением благотворительной деятельности (ст. 19 ЗАКОНА)

Как любое юридическое лицо, благотворительная организация ведет бухгалтерский учет и финансовую отчетность, которая представляется в государственные органы. Порядок такой отчетности устанавливается законодательством РФ (п. 1 ст. 19 ЗАКОНА). Предметом контроля налоговых органов являются источники доходов благотворительных организаций, размеры получаемых ими средств и уплаты налогов (п. 8 ст. 19 ЗАКОНА). Такой контроль должен осуществляться в соответствии с налоговым законодательством РФ.

Закон предусматривает использование и других форм контроля за деятельностью благотворительных организаций;

- контроль со стороны учредителей;
- общественный контроль;
- контроль со стороны органа государственной регистрации.

Основным механизмом контроля учредителей за деятельностью благотворительной организации является устанавливаемый ими в ее учредительных документах порядок формирования органов управления благотворительной организацией.

Главным механизмом общественного контроля является деятельность средств массовой информации.

Механизм контроля со стороны органа государственной регистрации предусматривает, что благотворительная организация ежегодно представляет в орган государственной регистрации отчет о своей деятельности (п. 2 ст. 19 ЗАКОНА), а орган государственной регистрации наделяется правом вынесения организации предупреждений о совершении действий, противоречащих целям (п. 2 ст. 20 ЗАКОНА).

Обязанность представления ежегодного отчета в орган государственной регистрации – это главное, что отличает механизм контроля за деятельностью благотворительных организаций от контроля за деятельностью других некоммерческих организаций. Перечень сведений, которые должны содержаться в отчете, передаваемом в регистрирующий орган, приведен в п. 2 ст. 19 ЗАКОНА. Указанный отчет должен представляться в тот же срок, что и годовой отчет о финансово-хозяйственной деятельности, который организация обязана представлять в налоговые органы.

Важнейшей предпосылкой действенности этих механизмов является принцип «прозрачности» деятельности благотворительной организации. Закон «О некоммерческих организациях» обязывает все некоммерческие организации предоставлять информацию о своей деятельности учредителям и иным лицам в соответствии с законодательством и учредительными документами (п. 1 ст. 32 указанного закона). Пункт 2 ст. 32 указанного закона предусматривает отсутствие коммерческой тайны в том, что касается данных о размерах и структуре доходов некоммерческой организации, сведений о размерах и составе ее имущества, о ее расходах, численности и структуре кадров, об оплате их труда, об использовании безвозмездного труда граждан в деятельности организации. Аналогичные положения об

отсутствии коммерческой тайны содержатся и в ЗАКОНЕ (п. 7 ст. 19 ЗАКОНА). Таким образом, благотворительная организация не вправе отказывать в предоставлении соответствующих сведений налоговым, регистрирующим и иным уполномоченным законом органам, учредителям, работникам организации, а также работникам средств массовой информации, которым законом гарантировано право на получение информации.

Закон устанавливает требования к «прозрачности» деятельности благотворительной организации по сравнению с требованиями, установленными в отношении остальных некоммерческих организаций. Закон прямо обязывает и регистрирующий орган, и благотворительную организацию по отдельности обеспечить открытый доступ, включая доступ СМИ, к ежегодным отчетам организации (пп. 4,5 ст. 19 ЗАКОНА). Для стимулирования публикации материалов о деятельности организации ЗАКОН предусматривает зачет затрат на публикацию ежегодного отчета и информации о деятельности благотворительной организации в качестве расходов на благотворительные цели, что означает возможность учета таких затрат при исчислении размера налоговых льгот.

Принцип «прозрачности» служит одной из важнейших гарантий того, что характер деятельности благотворительной организации не изменится, и что извлечение прибыли и ее скрытое распределение между должностными лицами и (или) учредителями (участниками) организации не станет на практике основной целью ее деятельности.

Ответственность благотворительной организации (ст. 20 ЗАКОНА)

Благотворительная организация как любое юридическое лицо несет ответственность по своим обязательствам. ГК РФ (п. 1 ст. 56) определяет, что юридические лица, кроме финансируемых собственником учреждений, отвечают по своим обязательствам всем своим имуществом. В соответствии с п. 2 ст. 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. Если этих средств недостаточно для выполнения взятых учреждением обязательств, то субсидиарную ответственность по этим обязательствам несет собственник его имущества. Помимо гражданско-правовой ответственности, установленной для всех юридических лиц как участников гражданского оборота, благотворительная организация несет ответственность, которая обусловлена повышенными требованиями, предъявляемыми к благотворительной организации по сравнению с другими юридическими лицами. Пункт 1 ст. 20 ЗАКОНА определяет, что в случае нарушения требований ЗАКОНА благотворительная организация несет ответственность в соответствии с законодательством. Пунктами 2,3 ст. 20 ЗАКОНА установлены формы такой «дополнительной» ответственности.

ЗАКОН предоставляет право органу, зарегистрировавшему благотворительную организацию, направить ей письменное предупреждение, если она совершила действия, противоречащие целям, определенным в ее уставе, и ЗАКОНУ. Организация, в свою очередь, вправе обжаловать такое предупреждение в суде.

Таким образом, ЗАКОН возлагает на органы государственной регистрации наряду с налоговыми органами ответственность за осуществление контроля за соответствием деятельности благотворительных организаций требованиям ЗАКОНА. Кроме того, в соответствии с п. 2 ст. 33 закона «О некоммерческих организациях» благотворительной организации может быть внесено представлением прокурора требование об устранении нарушений в случае, если действия организации противоречат ее целям и закону «О некоммерческих организациях».

Закон устанавливает особые требования к ответственности благотворительных организаций – возможность принудительной ликвидации в случае нарушений специфических требований, предъявляемых именно к этим организациям (п. 3 ст. 20 ЗАКОНА). ГК РФ (п. 2 ст. 61), определяет, что общественная и религиозная организация, благотворительный или иной фонд могут быть ликвидированы по решению суда при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей их уставным целям. В п. 3 ст. 20 ЗАКОНА предусмотрена возможность ликвидации благотворительной организации в случае неоднократного вынесения ей письменного предупреждения. Понятие «неоднократного» означает вынесение предупреждения более двух раз. Согласно п. 3 ст. 33 закона «О некоммерческих организациях» аналогичная мера возможна в случае вынесения более двух предупреждений или прокурорских представлений. Но в любом случае решение о ликвидации вправе принять только суд. Ликвидация организации должна осуществляться в порядке, предусмотренном ГК РФ и ст. 19 закона «О некоммерческих организациях».

Помимо принудительной ликвидации ЗАКОН вводит также «более мягкий» механизм экономической ответственности благотворительных организаций за нарушение требований, установленных ст. 12 ЗАКОНА для предпринимательской деятельности благотворительных

организаций (п. 4 ст. 20 ЗАКОНА). Все средства, полученные организацией от предпринимательской деятельности в нарушение ст. 12 ЗАКОНА, подлежат взысканию в доход местного бюджета по месту нахождения организации. То есть, в случаях, когда благотворительная организация осуществляет предпринимательскую деятельность, не соответствующую целям, ради которых организация была создана (целям благотворительной деятельности, определенным в ее уставе), или когда благотворительная организация становится одним из участников хозяйственного общества, все поступления от такой деятельности подлежат изъятию и отправлению в местный бюджет. Порядок такого взыскания должен определяться законодательством РФ. Эти средства, в свою очередь, должны использоваться строго целевым образом на благотворительные цели. Право определять порядок использования средств предоставляется муниципальным органам специальной выплаты.

Наряду с ответственностью перед государством за соблюдение требований, предъявляемых ЗАКОНОМ к деятельности благотворительной организации, она также несет ответственность перед гражданами и юридическими лицами за использование средств, перечисленных ей на благотворительные цели. ЗАКОН устанавливает, что в случае возникновения споров между благотворительной организацией и теми, кто перечислил ей средства на благотворительные цели, все такие споры подлежат рассмотрению в судебном порядке (п. 5 ст. 20 ЗАКОНА).

Осуществление международной благотворительной деятельности и благотворительная деятельность иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных и международных организаций на территории Российской Федерации (ст. 21, 22 ЗАКОНА)

В ст. 21 ЗАКОНА, посвященной международной благотворительной деятельности, перечисляются важнейшие формы ее осуществления. Таковыми являются:

- участие в международных благотворительных проектах;
- участие в работе международных благотворительных организаций;
- взаимодействие с зарубежными партнерами в соответствующей сфере благотворительной деятельности;
- а также любая иная форма, принятая в международной практике и не противоречащая законодательству Российской Федерации, нормам и принципам международного права (п. 2 ст. 21 ЗАКОНА).

Отсутствие в РФ развитой правовой базы любой международной деятельности как юридических, так и физических лиц приводит к тому, что по многим вопросам осуществления международной благотворительной деятельности российскими субъектами права и зарубежными или международными благотворительными организациями и другими участниками благотворительной деятельности существует возможность неоднозначного их понимания. Следует руководствоваться соответствующими положениями законодательства РФ, начиная с КОНСТИТУЦИИ Российской Федерации как правового акта прямого действия, а также положениями и нормами международных договоров Российской Федерации.

Важной нормой ЗАКОНА являются положения пп. 3 и 4, ст. 21, предоставляющие благотворительным организациям право открывать счета в учреждениях банков других государств (в соответствии с законодательством РФ) и получать благотворительные пожертвования от иностранных граждан, лиц без гражданства, а также от иностранных и международных организаций. При этом использование указанных пожертвований осуществляется в том же порядке, что и любых иных пожертвований, получаемых российскими благотворительными организациями.

Статья 22 ЗАКОНА по существу приравнивает к участникам благотворительной деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранные и международные организации к российским участникам благотворительной деятельности. На всех этих субъектов права полностью распространяются положения ЗАКОНА.