

УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

**Завидняк І. О.,
Цимбал П. В.,
Омельчук Л. В.**

**БЛАГОДІЙНІ ОРГАНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ТА ШЛЯХИ ЙОГО РЕФОРМУВАННЯ**

Монографія

**Ірпінь
2019**

УДК 342.97
ББК 67.401.012
З-13

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Університету державної фіскальної служби України
(протокол № 4 від 25 квітня 2019 року)*

Рецензенти:

Оніщик Ю. В. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму;

Долгий О. О. – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем функціональної діяльності органів прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України;

Боднарчук О. Г. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського права та процесу Університету ДФС України.

Завидняк І. О.

З-13 Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування : монографія / І. О. Завидняк, П. В. Цимбал, Л. В. Омельчук. – Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. – 192 с.

ISBN 978-966-337-526-7

Соціально-економічні та політичні зміни, що відбуваються сьогодні в Україні, сприяють відновленню традицій благодійництва на засадах законності, гуманності, гласності, добровільності та самоврядування. Тому пошук оптимальних шляхів удосконалення та функціонування інструментів благодійництва, стимулювання громадськості як найактивнішого прошарку суспільства в цьому процесі потребує наукового обґрунтування механізмів відродження благодійної традиції.

Монографія буде корисною для наукових, науково-педагогічних, практичних працівників, курсантів та студентів.

УДК 342.97
ББК 67.401.012

© Завидняк І. О., Цимбал П. В.,
Омельчук Л. В, 2019
© Університет державної фіскальної
служби України, 2019

ISBN 978-966-337-526-7

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
 РОЗДІЛ 1. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН	 6
1.1. Генеза розвитку благодійництва на теренах України.....	6
1.2. Поняття й ознаки благодійних організацій як суб'єкта адміністративного права України.....	27
1.3. Органи благодійних організацій, як суб'єкти внутрішньо-організаційних відносин	48
 РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ	 65
2.1. Правове оформлення благодійної організації – легалізація її адміністративно-правового статусу.....	65
2.2. Адміністративна правосуб'єктність благодійних організацій.....	81
2.3. Припинення функціонування благодійної організації як підстава втрати її адміністративно-правового статусу	103
 РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ	 123
3.1. Досвід адміністративно-правового регулювання статусу благодійних організацій зарубіжних держав та його використання в Україні	123
3.2. Особливості адміністративно-правового регулювання благодійних організацій на прикладі США.....	143
3.3. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності благодійних організацій в Україні	160
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	176
 ДОДАТКИ.....	189

ПЕРЕДМОВА

Соціально-економічні та політичні зміни, що відбуваються сьогодні в Україні, сприяли відновленню традицій благодійництва на засадах законності, гуманності, гласності, добровільності та самоврядування. Протягом останніх років після майже двадцятирічного «застою» законодавства у сфері благодійництва було прийнято ряд важливих нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення ролі благодійних організацій у публічній сфері життєдіяльності суспільства і держави внаслідок розширення обсягу їхніх прав. У зв'язку з цим пошук оптимальних шляхів удосконалення та функціонування інструментів благодійництва, стимулювання громадськості як найактивнішого прошарку суспільства в цьому процесі потребує наукового обґрунтування механізмів відродження благодійної традиції.

Незважаючи на наявність оновленої нормативно-правової бази, що регулює сферу діяльності благодійних організацій, окремі питання їхнього функціонування, такі як взаємодія з органами публічної адміністрації, питання суспільного, політичного, соціального значення в діяльності благодійних організацій, у сучасних умовах належним чином у наукових працях вчених-адміністративістів ще не повною мірою вивчено. До сьогодні немає фундаментальних монографічних досліджень, які б торкалися вказаної інституції, стану та перспектив її розвитку. Науковці здебільшого у своїх розробках висвітлили лише загальні питання адміністративно-правового впливу на створення, функціонування та припинення діяльності благодійних організацій, проте не враховані залишилися положення нового Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5 липня 2012 року. У доктринальних джерелах майже відсутні дослідження, які торкаються аналізу чинного законодавства України, що регулює статус благодійних організацій та їхню діяльність, щодо впровадження в нього світових стандартів, які б відповідали сучасному стану здійснення в Україні реформ, що проводяться у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

На сьогодні існує гостра потреба в аналізі законодавства України щодо реалізації адміністративно-правового статусу благодійними організаціями, їхньої відповідності міжнародним нормам і стандартам, а також необхідності розробки рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення поточного законодавства й функціонування благодійних організацій і їхньої діяльності та практики впровадження змін і доповнень у сучасне правове поле.

Водночас актуальним нині є осмислення ролі і значення правової відповідальності благодійних організацій, зокрема її превентивного впливу на процес запобігання та протидії порушенням законодавства про благодійну діяльність та благодійні організації, а також проведення аналізу використання різних засобів державного примусу і насамперед адміністративного при дотриманні законодавства, що регулює їхню діяльність та благодійні організації.

Осмислення легалізації благодійних організацій, контроль за їхньою діяльністю та взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування, порядок припинення їхньої діяльності становлять адміністративно-правовий статус таких організацій. Адміністративна правосуб'єктність благодійних організацій і нині є предметом наукових дискусій. На сьогодні в юридичній науці не вивчено усі ознаки адміністративної правосуб'єктності благодійних організацій, які б дозволили чітко відмежувати її від інших видів правосуб'єктності юридичних чи фізичних осіб і охопити усі аспекти участі благодійної організації в адміністративно-правових відносинах. У зв'язку з цим важливого значення набувають питання, які аналізують правовий статус суб'єктів адміністративного права, в тому числі й переосмислення ролі благодійних організацій та їхнє значення в сучасних реаліях та у найближчому майбутньому.

У запропонованій читачеві монографії висвітлено основні етапи зародження та становлення благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права; розкрито суть адміністративно-правового статусу благодійних організацій; охарактеризовано систему, функції та компетенцію органів управління благодійних організацій; виокремлено особливості легалізації адміністративно-правового статусу благодійних організацій; розкрито зміст та співвідношення правоздатності й компетенції органів благодійних організацій, а також системи їхніх суб'єктів; розглянуто особливості втрати адміністративно-правового статусу благодійних організацій; узагальнено міжнародний досвід правового регулювання благодійних організацій для розроблення рекомендацій щодо удосконалення законодавства України у сфері благодійної діяльності, а також наведено обґрунтовані, конкретні пропозиції та рекомендації теоретичного і практичного характеру, спрямовані на удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права.

РОЗДІЛ 1

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

1.1. Генеза розвитку благодійництва на теренах України

Перед сучасною Україною особливо гостро постають проблеми соціальної допомоги. Руйнування усталених соціально-економічних зв'язків, лібералізація цін, безробіття, збільшення категорій нужденного населення в результаті військових дій, недостатнє державне фінансування науки, освіти, культури призводять до загострення соціальних проблем у нашій державі. Країна, яка не так давно не відчувала гострих соціальних проблем, нині у повній розгубленості, нерішучості та бездіяльності. Такі короткострокові програми, як грошові дотації малозабезпеченим та гуманітарна допомога, на жаль, є неефективними. Система допомоги нужденним не налагоджена й багатьом не зрозуміла. Усе це призводить до пошуку інших, недержавних форм підтримки соціальної сфери. Тому, на нашу думку, важливо вивчити, як вирішуються ці соціальні проблеми, як скоротити прогалину у взаємодії між державою та малозабезпеченими верствами населення, яких стає дедалі більше. Отже, особливої уваги вимагає осмислення такого феномена українського суспільства, як благодійність.

Тема благодійництва, що із глибини століть сприйнята як прагнення допомоги нужденним, як цілеспрямоване вираження людяності, неоднозначно трактується у різних філософських трактатах, які піддавалися історичній та культурній еволюції. Науковий інтерес до цієї вічної теми стає дедалі більшим, виникає потреба у науковому дослідженні й осмисленні цього складного явища – його історичного коріння, сучасних форм, перспектив розвитку, оскільки благодійність зачіпає глибинні основи існування людського співтовариства. Благодійність «в історичному розвитку набувала багато обрисів, включаючи широкий спектр сенсів, – від милостині до системи актів, організованих державним законодавством»¹.

¹ Брокгауз Ф. А., Єфрон І. А. Енциклопедичний словник. Філософія і література. Міфологія і релігія. Мова і культура. М.: Вид-во Ексмо, 2003. С. 32.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

Протягом століть благодійність була важливою складовою суспільного життя на українських землях, і на сьогодні є актуальною як у науковому плані, так і в практичному застосуванні. Незважаючи на те, що благодійництво і благодійну діяльність досліджували такі науковці: О. Алексєєва, Б. Бромлей, М. Колісник, Т. Літвінова, Д. Страховський, Ф. Ступак, Г. Ульгорн, В. Чепурнов, ця тема залишається настільки актуальною, що подальше її дослідження зможе принести значний вклад у розвиток науки та практики.

В історико-правовій літературі немає однозначного визначення благодійності, у різних джерелах благодійність трактується по-різному. Ю. Годунський вважає, що благодійність – це прояв співчуття до ближнього і моральний обов'язок заможного поспішати допомогти нужденним»². Ф. Я. Ступак у своїй роботі звертає увагу, що гуманістичний поклик людини – надавати допомогу нужденним незалежно від національної, расової, соціальної, релігійної належності³. Я. М. Буздуган вказує, що «благодійність – це некомерційна неприбуткова діяльність організацій та фізичних осіб, спрямована на задоволення потреб соціального розвитку. У ширшому розумінні благодійність визначається як «інвестування соціальної сфери»⁴. В. Даль визначав благодійництво як схильність до благодійності, тобто готовність творити добро й допомагати нужденним, дряхлим, покаліченим та ін.⁵. Тлумачний російський словник З. І. Ожегова та М. Ю. Шведова трактує благодійність як дії і їхні вчинки безоплатного характеру, створені задля громадської користі чи надання матеріальної допомоги незаможним»⁶. У старому законі про благодійництво зазначено, що благодійність – добровільна безкорислива діяльність фізичних та юридичних осіб, що полягає у поданні набувачам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги⁷, у Законі України

² Годунський Ю. Відкіля пішла благодійність на Русі // Наука і життя. 2006. № 10. С. 34

³ Ступак Ф. Я. Благодійні товариства Києва (др. пол. XIX – початок XX ст.): монографія. К., 1998. С. 176

⁴ Буздуган Я. М. Роль благодійних організацій у вирішенні соціальних проблем суспільства // Наукові записки. ТДПУ. Серія: Економіка. 2002. № 12. С. 89

⁵ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х т. Т.1. М.: Издат-во иностр. и нац. словарей, 1955. С. 94

⁶ Тлумачний словник російської / Сост. З. І. Ожегов, М. Ю. Шведова. М., 1983. С. 25

⁷ Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16.09.97 р. № 531/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. № 46. Ст. 292

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

«Про благодійну діяльність та благодійні організації» таке поняття, як благодійність відсутнє. Незважаючи на різноманітність підходів до поняття «благодійність» безсумнівним є лише той факт, що незалежно від історичної епохи чи географічного розташування тієї чи іншої держави благодійництво як форма надання допомоги нужденним завжди була й залишається духовною потребою людини⁸.

Історію благодійництва почали вивчати ще за часів перебудови. Вітчизняні дослідники звернули увагу на цю важливу тему лише після здобуття Україною незалежності. Однією з головних причин цього явища був комплекс ідеологічних табу, які стосувались громадського життя⁹.

Перш ніж перейти до розгляду етапів становлення благодійності на теренах України, хочемо зупинитись на витоках благодійності в цілому.

Ідеї благодійництва зародились ще в античні часи та поступово з плином часу закріпились та відобразились у християнській релігії.

У стародавні часи благодійництво ґрунтувалось на природних інстинктах людини та її соціальному самовираженні, яке проявлялось у роздачі милостинь, пожертвувань. Незважаючи на те, що у стародавньому світі люди були релігійними і культ язичницьких богів відігравав суттєву роль у суспільному житті, благодійництво не вважалося чесною та не мало суспільного значення. В. С. Нерсисянц звертає увагу на те, що в язичницькі часи благодійництво не було пов'язано з релігійним культом: язичницькі жерці не розглядали благодійництво як доброчесність і у зв'язку з цим не надавали йому вагомого значення¹⁰. Лише в період виникнення християнства благодійництво набуває суспільного значення. Благодійність вважають обов'язком кожної віруючої та добропорядної людини. М. Суворов зазначав, що християнство підіймало в людях дух благодієвності, що відобразилося в законодавстві християнських імператорів визнанням маси богоугодних закладів¹¹.

⁸ Літвіна, О. Ю. Правове положення благодійних організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12 00 03. Харків, 2003. С. 13.

⁹ Боханов А. Н. Коллекционеры и меценаты России / АН СССР. М.: Наука, 1989. С. 160.

¹⁰ История политических и правовых учений [Текст] : учебник / под ред. В. С. Нерсисянца. М. : БЕК, 2004. С. 29-30.

¹¹ Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву. М.: Статут, 2000. С. 30.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

Вчення про благодійництво розроблялось такими представниками християнської філософії: Юстином Мучеником (100–165 рр. н.е.), Афінагором (II ст.), Климентом Олександрійським (150–215 рр. н.е.), Аврелієм Августіном та Северином Боецем (480–524 рр.). Вони приділяли особливу увагу всьому, що пов'язано з людиною та її ставленням до вчинюваних благодіянь, висуваючи на перший план «людську свідомість»¹².

Прикладом благодійності у стародавньому світі можуть бути такі держави, як Греція та Давній Рим. У цих державах благодійність здійснювалась у двох формах: насамперед допомога нужденним з боку держави, а вже потім допомога нужденним з боку заможних громадян. Так, у Давньому Римі державою були засновані аліментарні установи – благодійні каси (фіски) для дітей-сиріт і дітей з бідних родин – *alimenta* (утримання)¹³. А у V ст. до н.е. в Римі державою створювались хлібні управління, які займались роздачею хліба нужденним, що свідчить про державне благодійництво.

Після розпаду Римської імперії і поширення ідей християнства активну роль у наданні благодійної допомоги починають відігравати церкви, монастирі, першохристиянські громади, які пізніше стануть найактивнішими засновниками організацій, метою діяльності яких буде надання благодійної допомоги нужденним. Кошти для забезпечення свого існування та здійснення благодійної діяльності церкви, монастирі і першохристиянські громади отримували від пожертвувань прихожан. А у середині IV – на початку VI ст. благодійні установи поширюються у східній частині Римської імперії, а потім і в Західній Європі¹⁴.

Отже, проаналізувавши етапи зародження благодійництва, хочемо наголосити на історико-правовому значенні саме церковного благодійництва, яке виражається в тому, що протягом століть у християнських державах, в тому числі і в Україні, вчинення благодійності покладалося на християнські церкви та монастирі.

¹² Філософія: курс лекцій: навч. посібник для студ. вищ. закл. освіти 1–4 рівнів акредитації. К.: Каравела, Львів; «Новий Світ-2000», 2001. С. 78, 79, 81.

¹³ Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву. М.: Статут, 2000. С. 119.

¹⁴ Ульгорн Г. Христианская благотворительность в древней Церкви. Спб., 1900. С. 68.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Церковний характер благодійності виражався, по-перше, в тому, що благодійництво здійснювалося, як правило, із релігійних спонукань, і, у зв'язку з вищенаведеним, було прямо пов'язано з членством у церкві. По-друге, в більшості випадків благодійниками виступали місцеві церкви та монастирі. По-третє, християнська етика здійснила суттєвий вплив на розвиток державного благодійництва¹⁵.

Традиції благодійництва в Україні сягають сивої давнини. Впродовж тисячоліть Україна виборювала незалежність, була в центрі таких історичних формувань, як скіфська, сарматська та Київська держави, а її народ – не завжди господар власної долі – досить часто був головним домінантом впливу на життя сусідів. Цивілізації, які розвивались на землях древньої України, та їхні національні риси і особливості залишили певний відбиток на процесі становлення та розвитку в ній благодійництва.

Правові пам'ятки вказують на те, що первісні суспільні інститути соціального захисту членів громади існували на Русі ще в дохристиянський період: діти повинні були поважати та забезпечувати в старості своїх батьків, батьки були зобов'язані одружити дочок, щоб вони не залишились без сім'ї, інакше піклування в старості про них покладалось на громаду. Член громади міг отримати від неї матеріальну допомогу у випадку стихійного лиха чи нещасного випадку. Однак навряд чи потрібно розцінювати це як благодійність – така допомога була швидше не благодійною, тобто односторонньою та екстраординарною, що поповнювала соціальні зв'язки суспільства, яких невис-тачало, а звичайною, що відповідало основам цього суспільства¹⁶.

Новим етапом розвитку благодійництва на теренах України стає Християнізація слов'янських земель, яка докорінно змінила усі сфери суспільного життя та структуру суспільних відносин. Хрещення Русі відбулося у 988 році, християнство стало державною релігією. Цей етап доцільно розглядати у рамках єдиної давньоруської держави – Київської Русі, яка виникла наприкінці IX ст. Оскільки українці нарівні з росіянами й білорусами належать до східнослов'янської групи

¹⁵ Чепурнов, В. О. Правовий статус благодійних установ та товариств за законодавством України : дис... канд. юрид. наук: 12.00.03; Інститут держави та права НАН України ім. В. М. Корецького. К., 2004. С. 17.

¹⁶ Історико-теоретичні засади феномену доброчинності та громадської опіки в Україні // Сіверщина в історії України: зб. наук. пр. К.: Глухів, 2009. Вип. 2. С. 217.

народів, Київську Русь можна розглядати як історичного і територіального предка України. Саме з Київською Руссю пов'язується період самостійності й незалежності українців¹⁷.

З прийняттям християнства сформувалась християнська концепція допомоги, основа якої зосередилась на любові до ближнього. «Полюби ближнього твого, як самого себе» – основа християнської концепції. Ця концепція знаходить своє вираження у роздачі милостині «сірим та убогим».

Допомога нужденним верствам населення вважається великою честоттю та стає справою кожної віруючої людини на Русі. Благодійність у Київській Русі була осередком громадської моралі та любові до ближнього. Прикладом такої любові до людей були князі Київської Русі, серед них зазначені у літописах Великий князь Володимир (978–1015), Ярослав Мудрий (1019–1054), Володимир Мономах (1113–1125), Мстислав Володимирович (1125–1132).

Великий Князь Володимир, започаткувавши християнство на території Київської Русі, глибоко вірував та приймав його канони, які були і залишаються направленими до душі людської. Християнські заповіді закликали людей турбуватися про ближнього, бути милосердними один до одного. Так, вшановуючи свій шлюб із сестрою Візантійського імператора Ганною, князь Володимир зводить у Києві церкву Пресвятої Богородиці, в якій наказує годувати бідняків, сиріт та вдів, роздавати милостині із запасів царської скарбниці. Відзначаючи перемогу над печенігами, Володимир виділив 300 гривень срібла для роздачі нужденним, і навіть, як свідчать літописи, «повелів кожному жебраку і найубогішому приходити на двір княжий і взимати всяку потребу пиття і їжі», а тим, хто не міг сам дістатися княжого двору, милостиню возили спеціальні вози. Благодійність у такій формі можна назвати князівською благодійністю, яка зводилася до харчування нужденних на князівському дворі, роздачі милостинь «сірим та убогим», розвезення продуктів хворим та калікам.

Іншою формою благодійності в Київській Русі була так звана церковна благодійність. Відповідно до християнських канонів православна церква була осередком любові, розуміння та доброчинності.

¹⁷ Основи художньої культури: навч. посібник для вищ. навч. закл. Ч. 2: Теорія та історія української художньої культури /За ред. В. О. Лозового та Л. В. Ану-чиної. Х.: Основа, 1999. С. 11.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Маючи на меті упорядкувати відносини щодо підтримки та надання допомоги нужденним верствам населення Великий князь Володимир у 996 р. видав церковні статuti – один із перших законодавчих актів Київської Русі. Статuti князя Володимира стали підставою для будівництва благодійних установ аж до XVIII століття. Відповідно до статutів Володимир зобов'язав духівництво займатися благодійництвом, тим самим передавши соціальну опіку під юрисдикцію церкви та визначив десятину від княжих доходів на утримання монастирів, церков, лікарень і богоділень. Церковна благодійність полягала у годуванні жебраків та убогих, роздаванні милостині, у допомозі нужденним та біднякам при церквах, монастирях, парафіях. При монастирях та церквах відкривались притулки для нужденних, лікарні та шпиталі для хворих, поранених та калік, для сиріт та підкинутих дітей влаштовували притулки і училища. Такі форми благодійності колосально підіймали престиж та роль церкви у суспільстві. За часів князя Володимира церква відіграє домінуючу роль у сфері громадського благодійництва, а особливо в період монголо-татарського іга.

З прийняттям християнства своєрідним актом благодійництва у Київській Русі було дарування землі церквам та монастирям, що призвело до того, що церква стала великим землевласником. Такі акти благодійництва можна розцінювати як державне благодійництво. На територіях Київської Русі велось активне будівництво церков та монастирів, які стали не тільки осередком віри та благодійництва, а й основою наукових знань. Уже в XI ст. у самому Києві нараховувалось декілька десятків церков, а на рубежі XI–XII ст. у Києві діяло 15 монастирів.

З вищевикладеного можемо зробити висновок, що благодійництво у Київській Русі зародилось у формі князівського, церковного та державного благодійництва, де благодійником виступав князь, церква або держава, а набувачем благодійної допомоги були нужденні верстви населення (без виключення) та церква, яка отримувала пожертви. Великий князь Володимир вдало поєднував приватну та державну благодійність, використовуючи на доброчинність як особисті, так і державні кошти. Хочемо наголосити, що вперше в історії Київської Русі на доброчинність витрачалась лєвова частка загальних доходів та приділялась особлива увага проблемам нужденних та знедолених. Допомога була різноманітною – від роздачі милостині та їжі до побудови

житла. На території Київської Русі благодійність мала духовне підґрунтя, а церква була основним суб'єктом громадського благодійництва, оскільки християнство стало для всіх єдиною та непохитною релігією.

Доброчинну справу свого батька Володимира продовжив Великий князь Ярослав Володимирович, прозваний Мудрим, вступивши на престол у 1016 році. Ярослав, як і батько, займався законодавчою діяльністю. Він вніс у Церковний і Земський статuti спеціальні розділи, пов'язані з благодійністю, але найбільшим внеском Ярослава у соціально-економічне життя Русі мав перший письмовий слов'янський кодекс законів – «Руської Правди», зміст яких включав певні соціальні програми та численні варіанти звичаїв XI–XIV ст. Руська Правда містить статтю, що стосується заповідального розпорядження, у якій йдеться про право фізичної особи передавати майно за заповідальним наказом сторонній особі, яка не входить у коло спадкоємців (стст. 103, 106)¹⁸. На нашу думку, це свідчить про те, що у Київській Русі були правові підстави не тільки для державного благодійництва, а і для приватного, наприклад – складання заповіту на користь нужденних.

Наступні зведення законів значною мірою будувалися за зразком «Руської Правди», міцно стверджуючи основи соціальної політики та соціальної допомоги¹⁹.

За часів правління Ярослава благодійна та соціальна допомоги не зводились тільки до надання милостинь, їжі та притулків біднякам. Він активно займався просвітництвом. На приватні кошти Ярослав за-сновував навчальні заклади: училище для сиріт, у якому навчалися та мешкали 300 вихованців, училища для дівчаток, в яких вихованців навчали письму та різним ремеслам. При Ярославі Мудрому також продовжується поширюватися безкоштовне надання допомоги при монастирях.

Активну благодійну діяльність на теренах Київської Русі проводив онук Ярослава – Володимир Мономах. Він щедро допомагав бідним та хворим, роздавав гроші нужденним, закликаючи дітей і дружину слідувати власному прикладу. У наказі своїм синам Володимир Мономах заповів виявляти милосердя до убогих, подавати сироті, годувати бідняків. Так, сестра Володимира Мономаха – Ганна Всеволодівна, йдучи по

¹⁸ Правда Русская: учеб. пособие / АН СССР. Ин-т истории: Утв. Всесоюзн. комит. по делам ВШ при СНК СССР. М.–Л.: Изд-во АН СССР, 1940. С. 84.

¹⁹ Горілий А. Г. Історія соціальної роботи: навчальний посібник. Тернопіль: Видавництво Астон, 2004. С. 42

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

стопах брата, також активно допомагала незаможним та недужим. Вона відкрила в Києві за власні кошти жіноче училище, сама навчала учениць грамоті та ремеслам. Син Володимира Мономаха Мстислав вирізнявся особливою любов'ю до бідних та нужденних. Так, Мстислав віддав їм усе майно, яке отримав у спадщину. Князь Микола Давидович, що керував у першій половині XII століття у Києві, побудував «лікарняний» монастир, який став першою на Русі богодільнею. А от Володимирський князь Всеволод Юрійович після страшної пожежі 1185 року, яка знищила всі дерев'яні будівлі у Володимирі, роздав городянам кошти на будівництво нових будинків. Видатний полководець князь Олександр Невський зі своєї скарбниці викупував полонених із полону. Дмитро Донський продовжив традиції добродійності предків, допомагаючи будуватися погорільцям, роздавав жебракам милостиню.

Розглянувши та проаналізувавши благодійність у Київській Русі, до її основних рис можемо віднести:

- допомогу князів та інших знатних людей нужденним, а також доброзичливе ставлення до них, зокрема до жебраків. Це стало традицією, вартою наслідування, як позитивний історичний етап розвитку України;

- благодійність засновувалась на особистому бажанні князя та його оточення, і тому держава виступала в ролі приватного благодійника;

- відбувся розвиток парафіяльної та церковно-монастирської благодійності;

- заснування державної благодійності.

Незважаючи на усі позитивні кроки у громадському житті Київської Русі, викликані розвитком благодійництва, хочемо наголосити і на негативних факторах цього явища. Поступово благодійність у Київській Русі призвела до того, що злидарство, жебрацтво та нужденність почали розглядати як певну необхідність. Такий підхід призвів до появи так званої «професії» жебрака. Церкви і князівські двори приваблювали не тільки нужденних, хворих або калік, а й цілі натовпи ледарів, які прагнули лише легкої наживи.

Київська Русь проіснувала до 1236 року, поки не була зруйнована монголами²⁰. Після чого починається новий період в історії давньоруської держави – період феодалної роздробленості, коли Русь за формою

²⁰ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М.: Междунар. отношения, 1998. С. 115.

державного устрою розглядається як комплекс напівсамостійних державних утворень²¹. Проте церква й в умовах монгольського ярма продовжує збільшувати свої землеволодіння за рахунок князівських пожалувань²². Отже, незважаючи на складний період, розвиток державного та приватного благодійництва не зупиняється. Хоча організованого благодійництва у вигляді спеціальних благодійних організацій ще немає.

З середини XIII ст. спадкоємцем Київської династії та продовжувачем проукраїнських культурних, соціальних та політичних традицій виступає Галицько-Волинське князівство. Вважається, що саме в цьому регіоні Давньої Русі сформувалася українська народність і виникла українська держава²³. Незважаючи на те, що Галицько-Волинське князівство було одним із найбільших князівств періоду феодальної роздробленості Русі, благодійництво на цих землях майже не розвивалося. Нужденні верстви населення не отримували гідної підтримки від правителя або боярської аристократії. Спостерігалися лише такі акти благодійництва, як дарування земель церквам. Поступово Галицько-Волинське князівство було захоплене Польщею, Литвою та Молдовою. У той же період Східна Волинь, Поділля, Київщина, Чернігово-Сіверщина приєднуються до Великого Князівства Литовського, а в останній чверті XI ст. практично вся територія України підкоряється литовським князям²⁴.

У середині XV ст. на захоплених територіях України з'являються і розповсюджуються так звані громадські організації православного міщанства – братства. Основними завданнями братств було: по-перше, захист національних, політичних і соціально-економічних інтересів у боротьбі проти окатоличення й ополячення; по-друге, розвиток освіти та просвітництва на захоплених Українських землях; по-третє, надання благодійної допомоги нужденним членам своїх братств. На нашу думку, братства були більше громадськими організаціями, ніж благодійними, оскільки благодійна допомога надавалась лише членам братства та була не основною метою створення та

²¹ Історія государства і права України: підручник для юрид. вищих навч. закл. і фак.: в 2-х ч. Ч. 1. / За ред. А. Й. Рогожина. Харків.: Основа, 1993. С. 85.

²² Там само. С. 97.

²³ Там само. С. 115.

²⁴ Там само. С. 118.

функціонування братств. Найбільшими осередками благодійної допомоги залишаються церкви і монастирі, які постійно були притулками для потерпілих від чергових спустошень або природних катаклізмів.

У 1569 р. ситуація на українських землях остаточно змінюється. Поступово відбувається повна колонізація українських земель і ополчення українського народу, об'єднання православної та католицької церкви. У досліджуваний період продовжувало існувати державне і приватне благодійництво, але в умовах гоніння на православну церкву одержувачем благодійних пожертвувань стають, як правило, не православні храми, а католицькі монастирі²⁵.

З 1480 р. важливу роль для України відігравали події, що відбувалися у Москві. Звільнившись від монгольського іга та ставши на престол, Іван III проголосив, що всі землі колишньої Київської Русі належать Москві. Отже, упродовж наступних трьох сторіч українські землі поступово переходять під протекторат Росії. Таке об'єднання земель українських призводить до поновлення впливу православної церкви на усі верстви населення.

Як уже зазначалося, з XV ст. по XVIII ст. частина території України опинилась під протекторатом Росії, тому розгляд розвитку благодійництва у цей період доречно розглядати в контексті розвитку благодійництва в Росії. Іваном IV було запроваджено заходи щодо узаконення благодійності в межах державної політики, з'являються законодавчі акти, направлені на допомогу бідним та знедоленим. Як і раніше, благодійність розвивається вже у знайомому напрямку: монастирі та церкви були прихистком для усіх «сірих та убогих», у них містились лікарні, притулки, школи для сиріт, бібліотеки.

Перші ж відомості щодо виникнення саме громадського благодійництва треба віднести до 1551 р., коли на Стоглавому Соборі Патріарх звернувся до уряду з проханням провести перепис нужденних і створити у всіх містах та селах богадільні. Прохання було прийняте та навіть був визначений перелік витрат на їхню побудову. Однак рішення, прийняті на Соборі, не виконувалися. Кількість нужденних постійно зростала, а богадільні створювалися дуже рідко, мало хто мав змогу розраховувати на притулок і їжу. Отже, після Стоглавого собору у Росії розпочався перехід до системи громадського благодійництва, але він відбувався поступово і дуже повільно.

²⁵ Історія государства і права України: підручник для юрид. вищих навч. закл. і фак.: в 2-х ч. Ч. 1. / За ред. А.Й. Рогожина. Харків.: Основа, 1993. С. 126.

Як бачимо, характерною рисою благодійності в донепетрівській Русі було те, що вона полягала в основному у роздачі їжі, одягу, безоплатній медичній допомозі, роздавали милостині у лікарнях та притулках. Благодійність не отримувала громадського визнання, а розглядалась тільки як вираження християнської любові до ближнього. Державна благодійність була властива для Росії до середини XVI ст., але з низкою численних війн число нужденних постійно зростало і, зрештою, благодійність перестала бути особистою справою держави, а перетворилася і на громадське піклування.

Російські царі з династії Романових, як і князі Київської Русі, постійно займалися благодійництвом. Наприклад, у 1635 році Михайл Федорович пожертвував землю колишнього «убогого дому» (місце, куди звозили тіла померлих «поганою смертю», тобто без покаяння) для створення нового Покровського чоловічого монастиря²⁶. Олексієм Михайловичем були видані спеціальні накази щодо допомоги бідним та роздачі милостинь. За часів його правління в царському палаці на повному забезпеченні постійно жили юродиві або мандрівники. Радник Олексія Михайловича Федір Ртищев спробував об'єднати приватну та державну благодійність. Під час війни зі Швецією та Річчю Посполитою він відкривав лікарні для поранених солдат та полонених, на що значну суму йому передала цариця Марія Іллівна. «Лікарні Федора Ртищева» продовжували існувати на приватні пожертвування і після його смерті²⁷.

Але першим реальним кроком на шляху створення системи благодійних організацій у Росії став указ царя Федора Олексійовича 1682 р., у якому пропонувалося побудувати в Москві госпіталі або богадільні. Згодом госпіталі дійсно було засновано на кошти аптекарського наказу²⁸.

Уже з XVIII ст. і до початку XX ст. під владою Російської імперії перебуває близько 80 % Українських земель, на яких діє та розповсюджується російське законодавство. В Росії у цей період активно починає розвиватись громадське благодійництво, ідеї якого на законодавчому рівні закріпив великий реформатор Петро I. У січні 1721 року було

²⁶ Длуголенский Я. Н. Нотатки про приватної добродійності в дореволюційної Росії (1803–1916 рр.) // Благодійність у Росії. Соціальні й історичні дослідження. СПб.: Лики Росії, 2001. С. 69.

²⁷ Там само. С. 27.

²⁸ Заметки объ общественномъ призрьніи из №№ 164, 166, 174, 186, 228, 236, 242 Рус. ведомостей за 1893 г. М.: Тип. Русских ведомостей, 1893. С. 28, 31.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

видано два регламенти – один до головного магістрату, а другий до духовної колегії. За регламентами заходи громадського піклування включали в себе не тільки будівництво лікарень, богаділень, притулків, сиротинців, а й активну боротьбу з ледарством та жебракуванням. Наприклад, богадільні будувалися лише для калік, інвалідів, літніх людей та сиріт, а здоровим, молодим та тим, хто мав змогу працювати, милостині та притулок не надавалися. Зі смертю Петра I у Росії відбувається занепад благодійної діяльності. Благодійність тривалий час знаходить своє вираження лише у боротьбі з ледарством та жебракуванням.

Новий етап розвитку благодійності відбувся за часів правління Катерини II (Великої). З 1764 року поступово створюються добродійні товариства, які у 1775 році знайшли своє відображення у «наказах громадського піклування» – спеціальних організаціях соціального захисту нужденних верств населення. За часи правління Катерини II був створений ряд благодійних організацій. До них можна віднести дома піклування, богадільні, повивальний інститут з пологовим відділенням для бідних жінок, сирітські будинки, дома для невиліковно хворих. Фінансувались благодійні організації губерніями, на території яких були створені. У 1775 році також був прийнятий Царський указ «Про утворення приватних і громадських благодійних організацій», який, з одного боку, дав змогу приватним особам створювати благодійні організації з власної ініціативи, а з іншого – ускладнив процес створення благодійних організацій обов'язковим отриманням дозволу на створення такої організації. Приватні особи, які брали участь у будівництві благодійних закладів, заохочувались державою. Основними напрямками діяльності благодійних установ на той час було надання притулку, їжі, медичної допомоги нужденним, які постійно жили в таких установах або приходили туди. Як бачимо, Катерина II зробила вагомий внесок у розвиток саме організованої системи благодійництва.

Продовжила та укріпила традиції благодійності дружина Павла I імператриця Марія Федорівна. Вона продовжила створювати заклади, діяльність яких була спрямована на допомогу інфікованим дітям, інвалідам, вдовам та літнім людям. Імператриця активно сприяла створенню як державних, так і приватних благодійних установ.

Велику роль у розвитку благодійництва відіграло XIX ст., саме у цей період у Росії були прийняті численні закони та правила, які надали значний поштовх для розвитку соціальної політики в державі та

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

системи громадського та приватного благодійництва. Радикальні суспільні реформи 60-х років XIX ст., проведені Олександром II, сприяли розвитку меценатства і благодійності в цілому. Майже щодня в Росії виникали благодійні установи, безкоштовні навчальні заклади для бідних, була побудована перша друкарня для сліпих. Швидко набирала обертів приватна благодійність, тому що пожертви вносили не тільки заможні люди, а майже усі верстви населення. Наприкінці сторіччя активно розвивається благодійна діяльність меценатів Росії. Музеї, бібліотеки, школи, виставки стають основним напрямом їхньої меценатської діяльності.

Царський указ, виданий у 1862 році, спрощував порядок створення благодійних утворень. З цього часу спостерігається суттєве зростання кількості благодійних утворень у Російській Імперії. Так, до 1890 року таких утворень було близько 2000²⁹.

Порядок заснування благодійних організацій остаточно спрощується у 1897 році з виданням Нормального і Зразкового статутів³⁰. Можна казати про те, що з прийняттям статутів на зміну дозвільного способу заснування благодійних закладів прийшов своєрідний явочно-нормативний спосіб.

У статутах також були закріплені основні правила створення благодійної організації, тобто порядок її створення, цілі її діяльності, порядок припинення організації. Правила, які містились у Нормальному і Зразковому статутах XIX ст., у Росії схожі із сучасними статутами благодійних організацій в Україні. Як сьогодні, так і в минулому у статутах благодійних організацій обов'язково зазначались найменування організації, її цілі, склад, джерела фінансування, органи управління, порядок припинення діяльності організації тощо.

Члени благодійних організацій повинні були сплачувати членські внески та особисто брати участь у діяльності організації. Але хочемо зазначити, що основні кошти, на які існували організації, складалися з доходів від проведення благодійних заходів, доходів від підприємств, які створювалися самими організаціями і відповідали цілям організацій та жертвувань приватних осіб. Часто такі жертвування носили цільовий характер, тобто благодійна організація повинна

²⁹ Генкин Д. М. Об юридических лицах в Проекте ГК СССР // Тр. 1-й науч. сессии ВИЮН. М.: Юриздат, 1940. С. 14.

³⁰ Ильинский К. Частные общества / Вестн. благотворительности. 1897. № 9. С. 4.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

була спрямувати пожертвування на визначені жертвувачем цілі. При недотриманні зазначених вимог жертвувач мав право пред'явити позов про повернення пожертвованого (ст. 980)³¹.

Кількість благодійних установ постійно зростала. Наприклад, благодійність у Київській губернії наприкінці XIX – початку XX ст. досягла піку свого розвитку. Київська губернія, як один із прогресивних регіонів Російської імперії, розвивалася стрімко у всіх напрямках, зокрема і благодійному. Участь у благодійних організаціях, приватні пожертви та громадські благодійні заклади швидко стали засобами суспільного визнання.

Проаналізувавши вищевикладене, можна вважати, що до початку XX ст. у Росії була сформована повноцінна система громадського благодійництва, активно діяла система приватного та державного благодійництва. Такому стрімкому розвитку сприяло постійне вдосконалення нормативної бази щодо питань благодійності. Наприкінці XIX століття благодійність у Росії «стала настільки масштабним громадським явищем, що була створена спеціальна комісія, яка займалася законодавчими, фінансовими та навіть становими аспектами благодійності»³². На той час благодійна діяльність у Росії мала прозорий характер, всім верствам населення була доступна інформація про благодійні установи, включаючи фінансову.

Важливе значення для подальшого розвитку благодійництва в Росії мав указ, прийнятий 4 березня 1906 року «Тимчасові правила про товариства і союзи», який став основним законодавчим актом у сфері благодійництва. Цей указ регулював благодійну діяльність у державі до 1917 року. В ньому було закріплено форми, в яких можуть створюватися благодійні організації (товариства і союзи), порядок створення та реєстрації таких організацій, межі їхньої діяльності та порядок припинення діяльності.

Відповідно до «Тимчасових правил» благодійним товариством визнавалось об'єднання, яке створювалось не менше ніж двома особами, які не мали на меті одержання прибутку від ведення своєї діяльності, а союзом, у свою чергу, визнавалось об'єднання декількох благодійних товариств. Також, згідно з цим законом, товариства та союзи

³¹ Законы гражданские: Отчет по Государственному Совету за 1872 г. Спб., 1874.

³² Соколов Г. Р. Російська благодійність в XVIII–XIX ст. (до питання періодизації і понятійному апараті) // Вітчизняна історія. 2003. № 6. С. 72.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

могли утворюватися без офіційного дозволу влади, але з дотриманням вимог законодавства. Для реєстрації товариства засновники подавали заяву про створення товариства до губернської чи міської присутності. Заява розглядалась протягом двох тижнів, після чого товариство, якому не було відмовлено, розпочинало свою діяльність. Товариства та союзи повинні були мати затверджені статuti. Як і сьогодні, дані про створене товариство вносилися до реєстру та опубліковувалися в місцевій пресі. Діяльність товариств та союзів припинялась у декількох випадках: з ініціативи Міністра внутрішніх справ; з ініціативи губернатора або градоначальника; якщо цілі товариства суперечили моралі або загрожували громадському спокою та безпеці; якщо реєстрація товариства та його установчих документів відбулася з порушенням законодавства.

Активи ліквідованої організації переходили у підпорядкування уряду.

Розвиток благодійності в Росії (до складу якої входила більша частина сучасної території України) був зупинений революцією 1917 року. Революційні ідеї не допускали жодної з форм благодійності. Після 1917 року влада визнала благодійність явищем класового (перш за все буржуазного) суспільства. Радянська держава взяла на себе повну відповідальність за нужденні верстви населення та розв'язання соціальних проблем, що призвело до масового закриття благодійних організацій. Також цьому процесу сприяла низка прийнятих законодавчих актів. Так, у березні 1917 року було прийнято постанову «Про підкорення самотійних добродійних організацій належним відомствам і установам», а у травні того ж року постанову «Про утворення Міністерств: Праці, Продовольства, Пошти і телеграфів і Державного піклування», за якими всі благодійні організації перейшли у підпорядкування Міністерства державного піклування. Таким чином, були скасовані майже всі благодійні організації, створені в Росії до 1917 року. Усі кошти та майно громадських і приватних благодійних організацій були націоналізовані та передані державі. З жовтня 1917 року починають функціонувати спеціальні державні органи соціальної допомоги – Наркомат Державного опікування та Наркомат Соціального забезпечення. З січня 1918 року у Наркоматах були створені такі органи, як Колегія піклування неповнолітніх, Фонд забезпечення червоноармійців, відділ охорони дитинства, який займався справами дитячих

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

будинків, у яких діти отримували притулок, їжу, одяг, медичну допомогу, комітети бідноти, які надавали бідному і міському населенню як продовольчі, так і матеріальні блага, конфісковані в заможних селян.

У 1919 році в УРСР починає діяти центральний республіканський орган для всіх організацій та установ, які займалися соціальним захистом та допомогою непрацездатному та нужденному населенню Української РСР – Народний комісаріат соціального забезпечення УРСР.

Ситуація покращується у 1921 році – у період нової економічної політики (НЕП). Поява малих приватних підприємств призводить до відродження системи громадських та приватних благодійних організацій, тому що державні органи соціального забезпечення не мали можливості виконувати всі покладені на неї функції за рахунок державного бюджету. Але, незважаючи на крок вперед у відродженні благодійної діяльності, ідеологічна позиція держави щодо благодійності залишалася негативною. Так, у Великій радянській енциклопедії благодійність трактувалася як «явище, властиве лише класовому суспільству», а «соціальному строю СРСР чуже поняття добродійності».

У 30-х роках у Радянському Союзі було прийнято ряд нормативно-правових документів, які регулювали діяльність благодійних організацій майже до 1980 року. До них відносились: Постанова ЦВК і РНК СРСР від 6 січня 1930р. «Про порядок заснування і ліквідації Всесоюзних товариств і спілок, які не переслідують на меті одержання прибутку»³³, «Положення про добровільні товариства і союзи», затверджене постановою РНК РРФСР 10 липня 1932 р.³⁴, а також Постанова ЦВК і РНК СРСР від 27 вересня 1933 р. «Про виробничу і комерційну діяльність і лотерейну роботу добровільних товариств»³⁵. Відповідно до цих нормативних актів благодійні організації визнавались добровільними товариствами та існували на громадських засадах. Також у них були визначені: організаційна структура товариств, порядок їхнього створення, статутні цілі, повноваження. Залежно від цілей створення товариства були: наукові, культурно-просвітні, спортивні, соціальної допомоги, дружби з народами зарубіжних країн.

³³ Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : [навчальний посібник]. К. : Центр навчальної літератури, 2005.

³⁴ СУ РСФСР. 1932. № 74. Ст. 33.

³⁵ СЗ ССРСР. 1933. № 61. Ст. 362.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

Процес створення та повноцінної діяльності добровільних товариств гальмувався жорсткими умовами їхньої реєстрації та постійним тотальним контролем за їхньою діяльністю з боку держави, аж до прийняття в 1978 році Конституції СРСР. По-перше, відповідно до п. 3. «Положення про добровільні товариства і союзи» для реєстрації, товариство повинно було пройти ідеологічний тест та довести, що воно діє відповідно до цілей комуністичної партії; по-друге, державний орган реєстрації добровільних товариств на власний розсуд приймав рішення про доцільність створення товариства та про відповідність його статутних цілей ідеям соціалізму; по-третє, орган реєстрації мав право змінювати персональний склад засновників товариства; по-четверте, органи державної влади мали право давати товариствам вказівки, які були обов'язковими до виконання, у разі відмови застосовувати будь-які заходи, зокрема і ліквідацію товариства.

Як наслідок, у 80-х роках ХХ ст. у СРСР виникла нагальна потреба у прийнятті спеціального законодавства про благодійництво та у повноцінному фінансуванні некомерційного сектору. Хоча поступово держава і надала можливість громадянам самотійно брати участь у соціальній взаємодопомозі, що призвело не тільки до часткового визволення державного бюджету від витрат на соціальні потреби населення, а й до формування громадянського суспільства, все ж таки сфера соціального захисту населення залишилася прерогативою держави. У кінці 80-х років було створено декілька державних фондів, які фінансувалися державою та діяли по усій її території, це: Радянський фонд культури, Дитячий фонд, Радянський фонд милосердя і здоров'я. Незважаючи на те, що вказані фонди займалися добродійною діяльністю, вони мали право створювати підприємства, займатись комерційною діяльністю та мали пільговий податковий режим.

На зміну «Положення про добровільні товариства і союзи» у 1990 році був прийнятий Закон СРСР «Про громадські об'єднання»³⁶. У Законі був закріплений порядок створення та діяльності громадських об'єднань, різновидом яких і визнавались благодійні організації. Поняття «благодійна організація» в Законі було відсутнє, закріплювався лише перелік видів благодійних організацій. Незважаючи на те, що цей Закон майже не врегульовував питання щодо благодійних організацій, він був кроком вперед у розвитку союзного законодавства.

³⁶ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Отже, досліджуючи етапи існування благодійності в Радянському Союзі, в складі якого перебувала Українська республіка, хочемо зазначити, що в той період благодійна діяльність в УРСР, як і по усій території СРСР, була майже зупинена. Відповідно до Радянського законодавства та законодавства УРСР дефініція «благодійні організації» була відсутня, або замінювалась дефініцією «добровільні товариства», які були більше схожі на громадські об'єднання, оскільки надавали благодійну допомогу тільки учасникам самої організації.

Новий виток у розвитку благодійності на теренах України відбувся із проголошенням України у 1991 році незалежною державою. З прийняттям незалежності Україна зіткнулася з рядом проблем як в економічній, так і в соціальній сферах. На початку 90-х років мільйони Українців опинилися за межею бідності, зростав рівень безробіття та дитяча безпритульність. Такі процеси вимагали від органів державної влади швидкого реагування та внесення серйозних змін до законодавства країни.

У ситуації, за якої наслідки економічних реформ відчують перш за все соціально незахищені верстви населення, особлива увага надається благодійній діяльності. Тому у червні 1992 року був прийнятий Закон України «Про об'єднання громадян»³⁷. Цей нормативний акт був основою правового регулювання діяльності благодійних організацій до прийняття спеціального благодійного законодавства. Отже, згідно з законом, благодійні організації створювались у формі громадських організацій. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про об'єднання громадян»³⁸ громадська організація – це об'єднання громадян для задоволення й захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. Але, на жаль, цей закон не охоплював і не висвітлював усю специфіку діяльності благодійних організацій, а цілі їхньої діяльності не могли бути реалізовані в межах громадських організацій. Тому у жовтні 1992 р. була прийнята постанова Президії Верховної Ради України «Про благодійні фонди», у якій доручили Верховній Раді України підготувати проект закону про благодійні фонди, а Кабінету Міністрів України – розробити і прийняти Тимчасові правила

³⁷ Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.92 р. № 2460–ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. 1992. № 34. Ст. 504.

³⁸ Там само.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

реєстрації благодійних фондів³⁹. Тимчасові правила були затверджені лише через два роки 6 жовтня 1994 р. Наказом Міністра юстиції України, а Закон про благодійні фонди взагалі не був прийнятий.

Першим позитивним досягненням у реабілітації та розвитку благодійності на території незалежної України став Закон України «Про благодійництво і благодійні організації», прийнятий 16 вересня 1997 року⁴⁰. Цей Закон був першим нормативно-правовим актом в Україні, який закріпив поняття «благодійної організації» на законодавчому рівні. Відповідно до ст. 1 Закону України благодійна організація – недержавна організація, головною метою діяльності якої є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб згідно з цим Законом⁴¹. Також у Законі закріплено такі поняття, як благодійництво – добровільна безкорислива пожертва фізичних та юридичних осіб, що полягає у поданні набувачам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги, специфічними формами благодійництва є меценатство, спонсорство і волонтерська діяльність; та благодійна діяльність – добровільна безкорислива діяльність благодійних організацій, що не передбачає одержання прибутків від цієї діяльності. У Законі «Про благодійництво і благодійні організації» детально були висвітлені засади, форми та напрями благодійної діяльності, права та обов'язки благодійних організацій, джерела формування майна останніх, взаємодія органів державної влади з благодійними організаціями, що дало поштовх до активного розвитку благодійної діяльності в Україні.

Другим позитивним кроком для повноцінної діяльності благодійних організацій стало затвердження Кабінетом Міністрів України Положення про порядок державної реєстрації благодійних організацій⁴². У положенні детально описувалась процедура державної реєстрації благодійних організацій, був визначений перелік обов'язкових документів для реєстрації благодійних установ, також зазначались

³⁹ Про благодійні фонди: Пост. Верховної Ради України від 26.10.92 р., № 2731–ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. 1992. № 52. Ст. 687. (із змін. від 11.11.93 р.)

⁴⁰ Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16.09.97 р. № 531/97–ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. № 46. Ст. 292.

⁴¹ Там само.

⁴² Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації благодійних організацій: Пост. Кабінету Міністрів України від 30.03.98 р., № 382 // Офіційний вісник України. 1998р. № 13. Ст. 490.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

державні органи, які здійснювали їхню реєстрацію, її строки, розмір плати за неї, порядок припинення їхньої діяльності.

У жовтні 1999р. був прийнятий не менш важливий Закон у сфері благодійництва – Закон України «Про гуманітарну допомогу», в якому чітко зазначені й урегульовані правові та соціальні принципи надання, розподілу, обліку й контролю за цільовим призначенням гуманітарної допомоги як з боку держави, так і з боку благодійних організацій⁴³.

Третім кроком в удосконаленні діяльності благодійних організацій на теренах України є прийняття 5 липня 2012 року Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Прийняття нового закону в сфері благодійництва є кроком вперед у налагодженні відносин між благодійниками і суспільством. У першу чергу, відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», була спрощена процедура реєстрації благодійних організацій і скоротились терміни самої реєстрації. Реєстрація за старим Законом про благодійництво здійснювалась у два етапи: Міністерством юстиції та органами юстиції, а за новим реєстрацію благодійних організацій одразу здійснюють державні реєстратори, що скоротило термін реєстрації до 2–3 днів.

Також новий закон скасував територіальний принцип діяльності благодійних організацій, тобто благодійна установа може здійснювати свою діяльність по всій території України, незалежно від місця її реєстрації. Новий закон містить таке поняття, як ендаумент – це гроші, які можуть надаватися благодійній організації благодійником чи комерційною структурою з вимогою, що вони будуть витрачені на певну потребу.

На нашу думку, прийняття нового Закону в сфері благодійництва може привернути увагу громадян та підприємців до благодійної діяльності, буде сприяти популяризації благодійності в країні в цілому. На сьогодні в Україні досить низький рівень довіри до благодійності, лише 20 % населення України здійснюють благодійну діяльність та реально функціонують тільки декілька сотень благодійних установ із 14 тисяч зареєстрованих. Відповідно до світових рейтингів благодійності Україна перебуває на 110-му місці із 153 країн.

⁴³ Про гуманітарну допомогу: Закон України від 22 листопада 1999 року № 1192–XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999 р. № 51. Ст. 451.

Отже, проаналізувавши витoki та етапи розвитку благодійництва на теренах України аж до сьогодення, можемо зробити висновки. Протягом тривалого історичного періоду на території нашої держави було накопичено колосальний досвід зі створення різних форм соціальної допомоги, де благодійність відігравала важливе місце. Але набуті ще з часів Київської Русі традиції благодійності були втрачені у радянський період існування нашої держави, тому в наші дні особливо гостро постала потреба у вдосконаленні діяльності вже існуючих державних структур соціального піклування, відкритті нових структур соціального захисту населення та активному розвитку приватної благодійності. Незважаючи на складну ситуацію, яка склалася на сьогодні в країні, масштаби благодійних рухів набирають обертів. В Україні з'являються нові благодійні організації і фонди, проводяться різноманітні акції, надається гуманітарна допомога нужденним верствам населення, особливо це стосується громадян, які перебувають у зоні конфлікту нашої держави, а також військовослужбовців, які на самому початку військових дій потребували допомоги благодійників та волонтерів. Отже, для швидкого та успішного розв'язання проблем, з якими зіткнувся неприбутковий сектор, потрібно розвивати не тільки приватну благодійну діяльність, а й розробляти ефективну соціальну політику держави в цілому. Держава, будучи зацікавленою у підтримці стійких соціальних відносин із населенням, повинна створювати сприятливі політичні, економічні, правові та організаційні умови розвитку благодійності, що призведе до розв'язанні більшості соціальних проблем населення.

1.2. Поняття й ознаки благодійних організацій як суб'єкта адміністративного права України

Переходячи безпосередньо до розгляду предмета дослідження, а саме до адміністративно-правового статусу благодійних організацій, хочемо зазначити, що проблема суб'єктів права – одна з найважливіших проблем будь-якої галузі права, зокрема й адміністративного.

Поняття «суб'єкт права» у юридичній науці завжди було і залишається дискусійним, тому воно досліджується та розглядається в різних аспектах. Таку множинність поглядів поняття, як «суб'єкт права», на нашу думку, можна пояснити існуванням різноманітних підходів

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

та шкіл у сучасній юриспруденції. Правильне визначення поняття «суб'єкт права», у нашому випадку – це благодійні організації, впливає не тільки на предмет і метод правового регулювання, а й на чітке визначення учасників правовідносин, на обсяг їхніх прав і обов'язків, межі дії правових норм галузі права.

Задля реалізації, захисту громадянами України своїх прав, свобод та інтересів Конституція України забезпечує існування та діяльність різних об'єднань громадян, різновидом яких є і благодійні організації, які мають свою специфіку, чітко визначені цілі та мету, певні завдання та засоби їхньої реалізації.

Створення благодійних організацій, їхні цілі, сфери та мета діяльності, визначення кола осіб, які потребують благодійної допомоги, спосіб надання такої допомоги та інші елементи, які визначають характер та особливості діяльності благодійних організацій, залежать від рівня суспільної моралі та прагнення допомогти. Водночас законодавство держави, виходячи з необхідності охорони свобод та інтересів громадян, суспільства і держави, закріплює та регулює порядок створення і легалізації благодійних організацій, їхньої діяльності, припинення такої діяльності, встановлює їхні права та обов'язки. Дотримання законодавства про благодійні організації залежить як від рівня соціальної свідомості громадян, так і від прозорості управлінських відносин між благодійними установами та органами влади.

Однією з особливостей адміністративного права є надзвичайно велике коло його суб'єктів. Виходячи з діючого законодавства України, громадські об'єднання, різновидом яких є благодійні організації, є невід'ємною складовою суб'єктів адміністративного права. Отже, вважаємо за необхідне під час розгляду особливостей благодійних організацій як суб'єкта адміністративного права висвітлити їхні поняття, ознаки, права та обов'язки, окресливши їхній адміністративно-правовий статус. На нашу думку, дослідження сутності та специфічності благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права буде неповним, якщо ми не звернемо увагу на дослідження точок зору вчених-адміністративістів, які узагальнювали поняття «суб'єкт адміністративного права». Також це дослідження потребує чіткого розуміння дефініції «суб'єкта адміністративного права» та кола суб'єктів адміністративного права, що дасть можливість дійти чітких правових висновків.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

У радянській теорії права було декілька підходів до визначення поняття «суб'єкт права». Під суб'єктом права розумівся учасник суспільних відносин, якого юридична норма наділяє правами і обов'язками. Це поняття включало в себе два критерії:

- 1) соціальний – участь як відокремленого, здатного виробляти і здійснювати єдину волю, персоніфікованого суб'єкта;
- 2) юридичний – визнання правовими нормами здатності бути носієм прав та обов'язків, брати участь у правовідносинах⁴⁴.

Іншу точку зору висловлював А. В. Міцкевич. «Суб'єктами права, – писав А. В. Міцкевич, – іменуються люди і їхні організації, які виступають як носії передбачених законами держави прав і обов'язків»⁴⁵. А Г. І. Петров розглядав суб'єктів права як осіб та організації, які наділені державою правами та обов'язками⁴⁶. Деякі представники сучасної науки, наприклад О. Ф. Скакун, також вважають, що суб'єктами права є особи, що мають правосуб'єктність⁴⁷, тобто, як і за радянських часів, суб'єктом права визнається особа.

Інші радянські вчені для визначення поняття «суб'єкт адміністративного права» використовували, крім поняття «особи», також «учасника». Д. М. Бахрах зазначав, що суб'єктами адміністративного права слід визнати учасників суспільних відносин, яких норми адміністративного права наділили правами і обов'язками, здатних вступати в адміністративно-правові відносини. Правовідносини – основний канал реалізації правових норм, тому носій прав і обов'язків, як правило, стає суб'єктом правовідносин, і в цілому коло тих та інших збігається⁴⁸.

У свою чергу, Г. І. Петров зазначав, що суб'єктами адміністративного права є особи та організації, наділені державою правами й обов'язками у сфері радянського державного і громадського

⁴⁴ Бубнов С. В. Административно-правовой статус религиозных объединений в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12 00 14. Москва, 2003. С. 13.

⁴⁵ Мицкевич Л. В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 5.

⁴⁶ Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Издательство ЛГУ им. А. А. Жданова, 1972. С. 42.

⁴⁷ Скакун О. Ф. Теория держави і права: підручник; пер. з рос. Харків : Консум, 2001. С. 317.

⁴⁸ Бахрах Д. Н. Субъекты советского административного права // Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1985. С. 3–4.

управління⁴⁹. Він поділив суб'єктів адміністративного права на дві великі групи: особи та організації.

На нашу думку, такі критерії поділу є цілком обґрунтованими, але назви цих груп не відображають чіткого кола суб'єктів адміністративних правовідносин та не враховують їхню множинність.

Сучасні представники адміністративно-правової науки мають дещо інший підхід до розгляду поняття «суб'єктів адміністративного права». Так, Т. О. Коломоєць, виходячи з предмета адміністративного права, зазначала, що суб'єктами адміністративного права є фізичні та юридичні особи, що є носіями прав та обов'язків у сфері державного управління, передбаченими адміністративно-правовими нормами, та мають здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати⁵⁰. С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова також відносять до суб'єктів адміністративного права фізичних та юридичних осіб, даючи таке визначення: суб'єкти адміністративного права – це фізичні та юридичні особи, які відповідно до встановленого адміністративного законодавства та адміністративно-правових норм наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, а також реалізують функції виконавчої влади»⁵¹.

В. Б. Авер'янов дещо інакше трактував поняття «суб'єктів адміністративного права». Під суб'єктами він розумів учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами⁵², тобто суб'єктів він називає учасниками суспільних відносин, а поняття «особи» або «організації» не використовує. Підхід В. Б. Авер'янова розділили такі вчені: В. К. Колпаков, І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова.

⁴⁹ Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Издательство ЛГУ им. А. А. Жданова, 1972. С. 43.

⁵⁰ Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : [навчальний посібник] / [за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської]. К. : Істина, 2007. С. 24.

⁵¹ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. С. 26.

⁵² Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : Юрид. думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 2005. С. 189.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

Різноманітні підходи щодо визначення суб'єктів адміністративного права надають можливість розглядати їх як учасників суспільних відносин; осіб та організацій; фізичних та юридичних осіб; носіїв прав та обов'язків.

Що стосується благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права, необхідно відмітити те, що вони також можуть бути:

- реальними учасниками адміністративно-правових відносин, які володіють адміністративно-правовим статусом;
- учасниками адміністративних правовідносин, в яких однією зі сторін є орган виконавчої влади, який наділений відповідною компетенцією та повноваженнями, наданими йому законодавством;
- конкретними учасниками адміністративних правовідносин, у які вони вступають за власним бажанням або в силу обов'язку.

Другим кроком у з'ясуванні сутності «суб'єктів адміністративного права», на нашу думку, має бути визначення ознак, притаманних лише суб'єктам адміністративного права, а саме:

- 1) володіння відповідно до приписів адміністративно-правових норм здатністю мати або реалізовувати (безпосередньо або через представника) права та юридичні обов'язки у сфері державного управління, тобто володіння адміністративною правосуб'єктністю⁵³;
- 2) самотійність у реалізації своїх прав та обов'язків у сфері державного та публічного управління;
- 3) норми адміністративного права, в яких закріплені відповідні права та обов'язки;
- 4) володіння потенційною можливістю реально брати участь в адміністративно-правових відносинах⁵⁴.

С. Ф. Кечекьян⁵⁵ та Р. О. Халфина⁵⁶ зазначали, що в понятті суб'єкта права, в його традиційному розумінні, зливаються дві основні характеристики: можливість участі в різних правовідносинах і реальна участь у них. Виходячи з вищевикладеного, благодійні організації як суб'єкти адміністративного права охоплюють не тільки потенційні можливості, а й їхню реалізацію. А реалізація настає у вигляді правовідносин.

⁵³ Гончарук С. Т. Суб'єкти адміністративного права України: навч. посібник. К., 1998. С. 4.

⁵⁴ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. С. 27.

⁵⁵ Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 58.

⁵⁶ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 114.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Дискусійним залишається питання співвідношення понять «суб'єкта адміністративного права» і «суб'єкта адміністративних правовідносин» («учасника правовідносин»). Тривалий час вважалося, що зазначені поняття рівнозначні. Наприклад, С. Ф. Кечекьян висвітлював саме таку точку зору⁵⁷. Однак, на нашу думку, більш точніше ці поняття висвітила Р. О. Халфіна, яка зазначала: «Ми знаходимося тільки в сфері дійсності, в області реалізації права, в той час як поняття «суб'єкт права» включає в себе і ті особливі властивості та якості особи, які зумовлюють можливість його участі у правовідносинах. Отже, логічно буде зробити висновок, що поняття учасника правовідносини вужче, ніж поняття суб'єкта права»⁵⁸.

Визнання благодійних організацій суб'єктом адміністративного права є незаперечним і відбувається у разі поширення на них дії адміністративно-правових актів. Кожен суб'єкт у силу самої дії конкретних законодавчих актів, тобто незалежно від участі в тих чи інших правовідносинах, володіє певним комплексом прав і обов'язків, які становлять зміст адміністративної правосуб'єктності, або адміністративно-правового статусу. Тому така правосуб'єктність має особливе основоположне значення для правового регулювання як благодійних організацій, так і діяльності відповідних державних органів. Вона (правосуб'єктність) служить передумовою взаємовідносин між ними, визначає дії особи, організації, державного органу в конкретних адміністративних правовідносинах⁵⁹.

У юриспруденції існують декілька концепцій адміністративно-правових відносин. Але ми вважаємо, що основоположною є концепція, яка виникла в 50-х роках минулого сторіччя, основні положення якої полягають у тому, що адміністративно-правові відносини⁶⁰:

- 1) виникають у сфері державного управління;
- 2) можуть мати місце між усіма суб'єктами адміністративного права в будь-якому їхньому поєднанні;
- 3) діляться за співвідношенням прав і обов'язків учасників на дві групи: відносини, в яких одна сторона підпорядкована іншій (відносини влади і підпорядкування), і відносини, в яких сторони не підпорядковані одна одній (відносини рівноправності).

⁵⁷ Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 83.

⁵⁸ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 115.

⁵⁹ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. С. 56.

⁶⁰ Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая. Л., 1960. С. 41–68.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

А. К. Юрченко писав: «Сутність владності адміністративних правовідносин полягає в тому, що вирішення питання про винесення конкретного адміністративного акта, отже, і про виникнення відповідних адміністративних правовідносин, здійснюється волею однієї сторони. Прийняття таких рішень належить до компетенції тільки відповідного органу державного управління»⁶¹.

Отже, під адміністративно-правовими відносинами розуміють суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права⁶². З цього випливає, що адміністративні правовідносини благодійних організацій виникають у процесі державно-управлінської діяльності, під час реалізації функцій і повноважень виконавчої влади (приклад – реєстрація благодійної організації). Така особливість накладає певний відбиток на поведінку учасників (у нашому випадку благодійних організацій) адміністративних правовідносин, адже реалізація їхніх прав та обов'язків відбувається у сфері державного управління.

Хочемо наголосити, що адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи кожної зі сторін. Але згода другої сторони не є обов'язковою умовою їхнього виникнення. У цьому й полягає найбільша відмінність адміністративних правовідносин від цивільно-правових.

Права та інтереси благодійних організацій як суб'єктів адміністративно-правових відносин захищаються в судовому порядку, але такі випадки не є домінуючими. Частіше суперечки між благодійною організацією та іншою стороною таких правовідносин вирішуються в адміністративному порядку, тобто суб'єктом управління, який і є другою стороною правовідносин або вищим органом виконавчої влади. Суб'єкти виконавчої влади наділені правом вирішувати, а благодійні організації як суб'єкти адміністративних правовідносин мають право оскаржити такі рішення, водночас вони не наділені владними повноваженнями. Але суб'єкти виконавчої влади в багатьох випадках мають право застосовувати найрізноманітніші заходи впливу до благодійних організацій. Зокрема, вони можуть вимагати пояснень, давати вказівки, відмовляти в проханні.

⁶¹ Юрченко А. К. Разграничение административных и гражданских правоотношений // Проблемы гражданского и административного права. Л., 1962. С. 73–74.

⁶² Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і факультетів. Х., 2000. С. 40.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Також слід зазначити, що для адміністративно-правових відносин характерна особлива відповідальність однієї сторони перед іншою, а саме у разі порушення учасниками адміністративних правовідносин вимог законодавства, відповідальність однієї сторони виникає безпосередньо перед державою в особі його відповідного органу, а не перед іншою стороною.

На нашу думку, однією з особливостей адміністративно-правового статусу благодійних організацій та об'єднань громадян у цілому є те, що вплив з боку держави на ці утворення є обмеженим, тобто всі управлінські форми і методи, які застосовуються державою до благодійних організацій, відрізняються від тих, які застосовуються до державних органів. Держава поширює свій регулюючий вплив тільки на ті повноваження благодійних організацій, які реалізуються безпосередньо у взаємовідносинах з державними органами. Суть такого регулювання зводиться до того, щоб через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об'єднань у сфері державного управління⁶³. Отже, у цілому вплив держави на благодійні організації проявляється у затвердженні правових засад діяльності організацій та контролі за їхнім дотриманням. Такий вплив не має ознак державного управління, з чого випливає, що держава не здійснює управління благодійними організаціями. Усі питання створення, організації управління, сфери діяльності благодійних організацій вирішують їхні засновники або уповноважені ними органи. Державний вплив на вибір напрямів та обсягів використання прибутку (доходу) може здійснюватися лише через податки, податкові пільги, а також економічні санкції відповідно до чинного законодавства⁶⁴.

Відповідно до ч.1 ст. 12 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» засновниками благодійних організацій можуть бути дієздатні фізичні та юридичні особи, крім органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права⁶⁵, тобто такого права позбавлена і сама держава, як і територіальні громади та їхні представники.

⁶³ Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2000. С. 165.

⁶⁴ Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. С. 101–105.

⁶⁵ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 25.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

На нашу думку, це не зовсім правильно, і в Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» треба зазначити, що: «Президент України, депутати всіх рівнів, посадові й службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також члени їхніх сімей мають право займатися благодійною діяльністю тільки в межах отриманих і задекларованих ними доходів».

Засновники благодійних організацій або уповноважені ними особи приймають рішення про утворення благодійних організацій, затверджують їхні установчі документи та склад органів управління та приймають інші рішення, пов'язані з утворенням та державною реєстрацією благодійних організацій⁶⁶.

Хочемо наголосити, що в адміністративно-правовій сфері благодійні організації є суб'єктами як внутрішніх, так і зовнішніх управлінських відносин. Внутрішні управлінські відносини полягають у взаємодії з громадянами, які входять до складу благодійних організацій, та органами благодійної організації, а до зовнішніх – взаємодія організацій із державними органами влади, зокрема органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Адміністративно-правові відносини благодійних організацій із державними органами, насамперед з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, відбуваються:

– по-перше, у процесі організаційного оформлення статусу благодійної організації, тобто під час легалізації (реєстрації) благодійної організації. Правове регулювання діяльності благодійних організацій в Україні базується на конституційних правах і свободах громадян, насамперед – це право на об'єднання громадян. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 є спеціальним нормативно-правовим актом, який регулює правові відносини усіх благодійних організацій в Україні. Цей закон встановлює загальний порядок створення благодійних організацій. Підставою виникнення адміністративних правовідносин у цьому випадку є юридичні дії засновників благодійної організації, а саме зібрання та проведення зборів, складання та затвердження статуту організації. Суб'єктами адміністративних відносин у процесі легалізації благодійної організації, з одного боку, виступає Міністерство юстиції в особі державного

⁶⁶ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 25.

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

реєстратора, а з іншого – засновники благодійної організації, або уповноважені ними особи, які подали заяву про державну реєстрацію;

– по-друге, під час здійснення контролюючих повноважень виконавчих органів влади за діяльністю благодійних організацій, а також фінансових органів – відповідно до їхньої компетенції щодо цільового використання коштів.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 державний контроль у сфері благодійної діяльності здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень, визначених законом. Отже, одним із головних суб'єктів здійснення контролю за діяльністю благодійних організацій є держава, яка має певні повноваження та можливості для впливу на благодійні організації. Держава через уповноважених суб'єктів, таких як органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, легалізуючі органи (контроль за додержанням благодійних організацій положень статуту), органи фіскальної служби (контроль за правильністю та своєчасністю подання фінансової звітності) та суду тощо, встановлює фактичні дані щодо діяльності благодійних організацій, застосовує певні заходи для попередження правопорушень благодійними організаціями, вживає заходи щодо притягнення до юридичної відповідальності у разі порушення норм законодавства, застосовує заходи державної підтримки благодійної діяльності. Порядок здійснення державного контролю регулюється адміністративним законодавством.

Хочемо окремо зупинитися на розгляді спеціального державного контролю за діяльністю благодійних організацій, який включає в себе фінансовий та податковий контроль. Фінансовий контроль за діяльністю благодійних організацій здійснюють органи Державної фіскальної служби України, управління Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. У свою чергу, податковий контроль за діяльністю благодійних організацій здійснюють виключно органи Державної фіскальної служби України, зокрема, обласні управління ДФС, державні податкові інспекції ДФС у районах, крім міст Києва та Севастополя, районах у містах, Головні управління ДФС у містах Києві та Севастополі. Окремо зазначимо, що благодійні організації є неприбутковими організаціями і в разі ухвалення рішення про пільгове оподаткування благодійна організація зобов'язана зареєструватися як неприбуткова.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

Податковий кодекс містить ряд положень, які стосуються неприбутковості. Оскільки при включенні у Реєстр неприбуткових установ та організацій подаються копії установчих документів, у них перевіряється наявність положень, які впливають на неприбутковість. Перш за все п. 157.15. ст. 157 ПК України передбачає, що статутні документи неприбуткових організацій повинні містити вичерпний перелік видів їхньої діяльності, які не передбачають одержання прибутку згідно з нормами законів, що регулюють їхню діяльність⁶⁷.

В установчих документах повинні бути включені такі положення: п. 157.10. ст. 157 ПК України передбачає, що доходи або майно неприбуткових організацій, за винятком неприбуткових організацій, визначених у підпунктах «а» і «в» пункту 157.1 цієї статті ПК України, не підлягають розподілу між їхніми засновниками, учасниками або членами та не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого засновника, учасника або члена такої неприбуткової організації, її посадових осіб (крім оплати їхньої праці та відрахувань на соціальні заходи). Пункт 157.13. ст. 157 ПК України передбачає, що у разі ліквідації неприбуткової організації її активи повинні бути передані одній або кільком неприбутковим організаціям відповідного виду або зараховані до доходу бюджету, якщо інше не передбачено законом, що регулює діяльність відповідної неприбуткової організації⁶⁸.

Відповідно до Положення про «Реєстр неприбуткових організацій» від 12.03.2013 благодійним організаціям надається код неприбутковості – 0005. У п. 157.3 статті 157 Податкового кодексу України зазначається перелік доходів, що звільняють від оподаткування підприємства із зазначеним кодом⁶⁹. Для благодійників – це доходи у вигляді коштів або майна, що надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань; пасивних доходів; коштів або майна, що надходять таким неприбутковим організаціям від їхньої основної діяльності⁷⁰.

⁶⁷ Багній М., Яцків Т.: практичний посібник «Державна реєстрація громадських об'єднань та благодійних організацій». Львів, 2014. С. 74.

⁶⁸ Там само. С. 75.

⁶⁹ Податковий кодекс України: від 02 грудня 2010 року № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 28.11.2014)

⁷⁰ Там само.

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Благодійні організації, які зареєструвались як неприбуткові організації, щоквартально повинні подавати (надсилати) звіти до органів ДФС про використання коштів неприбуткових організацій та установ⁷¹, інші звіти у строки, встановлені діючим Податковим кодексом України. Органи фіскальної служби здійснюють суворий контроль за діяльністю благодійних організацій, що, в свою чергу, вимагає від благодійників надання відповідної фінансової звітності органам ДФС навіть у тому випадку, коли організація не веде жодної господарської діяльності або діяльності, пов'язаної з фінансовими справами. Несвоєчасне подання або неправильне заповнення звіту тягне за собою накладання фінансового стягнення на благодійну організацію або на уповноважену особу.

На нашу думку, потребує уваги і те, що першочерговою проблемою у сфері державного контролю є застаріла та недосконала нормативно-правова база, що призводить до частих правових спорів між благодійними організаціями та контролюючими органами. Чинне законодавство України про благодійні організації майже не регулює та не закріплює питання державного контролю за дотриманням благодійними організаціями вимог законодавства. Наприклад, незважаючи на те, що хоч у законодавстві і закріплений обов'язок надавати вільний доступ до звітів, документів про господарську та фінансову діяльність контролюючим органам, але в разі відмови благодійної організації відповідальність законом не передбачена.

У ст. 26 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 поняття суб'єкта, який здійснює контроль («органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування») у сфері благодійної діяльності, сформульовано поверхнево та не чітко; предмет контролю не визначений взагалі; зміст контрольних повноважень державних органів також досить невизначений і потребує конкретики; не зазначені підстави проведення та процедура здійснення контролю (закон має лише відсылку на норму «відповідно до закону»);

– по-третє, у процесі припинення діяльності благодійних організацій. Адміністративно-правове регулювання діяльності благодійних організацій зачіпає і процедуру припинення їхньої діяльності. Припинення діяльності благодійних організацій – це юридичні умови, за яких

⁷¹ Про затвердження форми Звіту про використання коштів неприбуткових організацій і установ та порядку її заповнення: Наказ Державної податкової адміністрації від 11 липня 1997 року № 233 (з наступними змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. 1997. № 32. Ст. 105.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

організації втрачають право здійснювати свою статутну діяльність та свою адміністративну правосуб'єктність. У процесі припинення благодійної організації адміністративно-правові відносини виникають між благодійними організаціями або уповноваженими на те особами та уповноваженим органом з питань реєстрації та органами державної влади зокрема.

Наступним кроком у дослідженні сутності поняття «суб'єкт адміністративного права» буде розгляд точок зору на систему суб'єктів адміністративного права, тому що специфіка державного управління прямо впливає на коло суб'єктів адміністративного права. Чітке визначення кола таких суб'єктів надасть можливість дати повне та обґрунтоване визначення досліджуваному поняттю.

Багато адміністративістів справедливо зазначають, що адміністративне право характеризується великим колом суб'єктів, до того ж із різноманітними повноваженнями як у плані їхнього обсягу, структури, так і правових властивостей. Це обумовлено великим обсягом сфери адміністративно-правового регулювання, особливо в галузі державного управління⁷².

Хочемо звернути увагу на те, що в багатьох галузях права, крім адміністративного, коло суб'єктів є незмінним. Наприклад, у цивільному праві незмінними залишаються два суб'єкти – фізична особа та юридична особа, незважаючи на появу нових осіб у цивільно-правових відносинах. Що ж до адміністративного права, то з появою нових осіб у адміністративно-правових відносинах з'являються й нові суб'єкти адміністративного права, кожен з яких має свій статус. Виходячи з цього, можемо зазначити, що система суб'єктів адміністративного права складніша, ніж системи суб'єктів інших галузей права, а склад її елементів не збігається з елементами інших систем.

У радянському адміністративному праві вчені виділяли різні групи суб'єктів адміністративного права. Наприклад, Ц.А. Ямпольська виділила три основні групи суб'єктів адміністративного права⁷³:

- 1) органи держави та їхні агенти;
- 2) громадські організації та їхні органи;
- 3) громадяни СРСР.

⁷² Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: учебник. М., 1996. С. 43.

⁷³ Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1958. С. 10.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Г. І. Петров давав більш розгорнутий перелік суб'єктів адміністративного права. «Суб'єктами адміністративного права є:

- 1) громадяни СРСР, особи без громадянства й іноземці;
- 2) органи державного управління і внутрішні складові їхнього апарату;
- 3) державні й громадські підприємства й установи та внутрішні складові їхнього апарату;
- 4) органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, їхні внутрішні складові;
- 5) організації громадського сприяння державному управлінню;
- 6) службовці, які є носіями адміністративних обов'язків і прав»⁷⁴.

Щодо такої класифікації Д. М. Бахрах зазначив, що «всі суб'єкти об'єднані автором у дві великі групи: особи та законні організації. Але в цій класифікації не виділені іноземні та міжнародні організації»⁷⁵. Також вчений звертав увагу на те, що в радянський період науковці не могли включати до числа суб'єктів адміністративного права СРСР приватні та муніципальні організації⁷⁶.

Виходячи з наведених класифікацій можемо зазначити, що адміністративною правосуб'єктністю наділяється велика кількість учасників суспільних відносин, тобто такі відносини є різноманітними та знаходять своє вираження у всіх сферах суспільного життя, зокрема і благодійництві.

Існують різноманітні погляди вчених-адміністративістів на коло суб'єктів адміністративного права, але ми дійшли висновку, що більшість вчених підтримують розподіл суб'єктів адміністративного права, запропонований С.Ф. Кечек'яном, на індивідуальних та комплексних (колективних)⁷⁷.

Так, А. П. Альохин поділяє суб'єкти адміністративного права на дві групи:

- 1) індивідуальні;
- 2) колективні.

⁷⁴ Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Издательство ЛГУ им. А. А. Жданова, 1972. С. 44–46.

⁷⁵ Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права. // «Советское государство и право». 1986. № 2. С. 42.

⁷⁶ Бахрах Д. Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 76.

⁷⁷ Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 101.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

До індивідуальних суб'єктів належать громадяни, особи без громадянства, переміщені особи, іноземні громадяни тощо.

До колективних суб'єктів належать різноманітні за своїм призначенням і статусом державні та недержавні організації, до яких належать об'єднання громадян. Ндержавні організації як суб'єкти адміністративного права підрозділяються на громадські об'єднання (партії, спілки, громадські організації, громадські рухи тощо), органи місцевого самоврядування, комерційні структури, приватні підприємства й установи⁷⁸.

Схожу точку зору мав і В. К. Шкарупа, вказуючи, що суб'єкти адміністративного права можуть бути індивідуальні (громадяни, іноземці, особи без громадянства) та колективні, які, у свою чергу, він поділяв на державні і недержавні організації⁷⁹.

С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова також зазначають, що суб'єкти адміністративного права можуть бути:

- 1) індивідуальні (фізичні особи);
- 2) колективні (юридичні особи, колективні утворення).

До індивідуальних суб'єктів адміністративного права належать громадяни України, іноземні громадяни, біженці, державні службовці, які можуть виступати і як прості громадяни (у разі захисту своїх особистих, приватних інтересів), і як офіційні представники держави (під час захисту публічних інтересів).

До колективних суб'єктів належать органи державного управління, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації.

Російський вчений Ю. Л. Старілов також поділяє суб'єкти адміністративного права на:

- 1) індивідуальні;
- 2) колективні.

Він зазначає, що індивідуальними суб'єктами є громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства. До індивідуальних суб'єктів адміністративного права він також відносить державних службовців або посадових осіб. Колективними суб'єктами адміністративного права він визначає: групи людей, що є організаціями (державними,

⁷⁸ Алехин А. П. Предприятие в системе отраслевого управления. Административно-правовые вопросы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1977. С. 47.

⁷⁹ Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : [навчальний посібник]. К. : Центр навчальної літератури, 2005. С. 28.

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

недержавними, приватними, громадськими), які виступають у зовнішніх відносинах як самостійні суб'єкти права; порядок їхнього створення та діяльності регламентується нормативно-правовими актами. В адміністративно-правових відносинах колективні суб'єкти права діють від свого імені, закони та інші нормативно-правові акти надають їм права і покладають на них певні обов'язки⁸⁰.

Подібною точки зору дотримується і Д. М. Бахрах. У своїх працях він зазначає, що «в науці адміністративного права логічно було б говорити про індивідуальних і колективних його суб'єктів»⁸¹.

Дещо іншу точку зору у поділі суб'єктів адміністративного права висловлював В. Б. Авер'янов. Він поділив суб'єктів адміністративного права на три групи⁸²:

1) фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства;

2) юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій);

3) колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами й обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (на кшталт загальних зборів громадян за місцем проживання).

Т. О. Коломєєць, у свою чергу, поділяє суб'єктів адміністративного права тільки на дві групи⁸³:

1) фізичні особи;

2) юридичні особи.

Інша група вчених формує більш ширше коло суб'єктів адміністративного права.

⁸⁰ Старилов Ю. Л. Курс административного права. Том первый. М., 2002 г. С. 426–427.

⁸¹ Бахрах Д. Н. Индивидуальные субъекты административного права. // «Государство и право». 1994 г. № 3. С. 16.

⁸² Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : Юрид. думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 2005. С. 189–191.

⁸³ Адміністративне право України : [підручник] / [за заг. ред. Т. О. Коломєєць]. К. : Істина, 2012. С. 15.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

Так, Ю. А. Тихомиров розділяє суб'єкти адміністративного права на п'ять груп⁸⁴:

- 1) органи державної виконавчої влади всіх рівнів;
- 2) органи управління організаціями, підприємствами, установами;
- 3) посадові особи і службовці державних організацій;
- 4) громадяни;
- 5) громадські об'єднання.

На думку М. В. Костіва, суб'єкти адміністративного права поділяють на⁸⁵:

- 1) органи державної виконавчої влади та внутрішні частини їхнього апарату;
- 2) органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом;
- 3) адміністрацію підприємств, установ, організацій;
- 4) виконавчо-розпорядчі структури органів місцевого самоврядування;
- 5) громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни.

А. П. Коренів до суб'єктів адміністративного права включає:

- 1) громадян (іноземних громадян та осіб без громадянства);
- 2) органи виконавчої влади;
- 3) органи місцевого самоврядування;
- 4) державних службовців;
- 5) підприємства, установи й інші некомерційні організації, громадські об'єднання та їхніх службовців (громадські об'єднання, благодійні організації тощо)⁸⁶.

Отже, незважаючи на розбіжності у точках зору вчених щодо класифікації суб'єктів адміністративного права, можемо зробити висновки, що: до кола осіб, які є суб'єктами адміністративного права, слід віднести індивідуальних та колективних осіб (державні та недержавні організації); об'єднання громадян, різновидом яких є в тому числі і благодійні організації, а також коло суб'єктів адміністративного права збігається з колом суб'єктів адміністративних правовідносин.

⁸⁴ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 202.

⁸⁵ Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : [монографія]. Л. : ПП Лукашук В. С., 2006. С. 31.

⁸⁶ Коренев А. П. Административное право России: учебник. В 3-х ч. Ч. 1. М., 2000 г. С. 73.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Дослідивши поняття «суб'єкт адміністративного права», хочемо зауважити, що, незважаючи на численні наукові дослідження, у правовій науці відсутнє комплексне дослідження благодійних організацій, їхніх особливостей як суб'єктів адміністративного права. Недостатньо розкрито та досліджено поняття благодійної організації як суб'єкта адміністративного права, їхню адміністративну правосуб'єктність та адміністративно-правовий статус.

Що ж треба розуміти під поняттям «благодійної організації» як суб'єкта адміністративного права? Поняття взагалі – цілісна сукупність міркувань, у яких зазначається про відмінні ознаки досліджуваного об'єкта, ядром яких є судження про його найбільш загальні й водночас істотні ознаки⁸⁷. Перш ніж дати визначення благодійним організаціям як суб'єктам адміністративного права та визначити їхнє місце у сучасній системі суб'єктів адміністративного права, доцільно розпочати з дослідження ознак, які притаманні тільки їм.

За організаційно-правовою формою благодійні організації є специфічним різновидом колективних суб'єктів адміністративного права. Отже, як колективний суб'єкт адміністративного права, благодійним організаціям притаманні такі ознаки:

- виступають у зовнішніх адміністративно-правових відносинах, як самостійні суб'єкти права;
- порядок їхнього створення та діяльності регламентується нормами адміністративного права;
- в адміністративно-правових відносинах вони діють від власного імені;
- не мають державно-владних повноважень;
- мають організаційну відокремленість, тобто організація має певну організаційну структуру, яка проявляється в певній ієрархії, співпідпорядкованості органів управління (одноосібних або колегіальних), в чіткій регламентації відносин між його учасниками;
- адміністративно-правові акти надають їм права і покладають на них певні обов'язки у сфері державного управління.

Зміст та сутність поняття «благодійна організація» закріплено в Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012. Відповідно до Закону благодійна організація – це юридична особа приватного права, установчі документи якої визначають

⁸⁷ Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник. М.: Наука, 1975. С. 156.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених цим законом як основна мета її діяльності⁸⁸.

Виходячи з цього визначення та враховуючи той факт, що усі благодійні організації в Україні є юридичними особами, визначимо розуміння юридичної особи як суб'єкта адміністративного права. Щодо цього питання, то ми підтримуємо точку зору П. С. Лютікова, який, досліджуючи юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права, визначає їх як суб'єктів адміністративних правовідносин, які мають відповідну організаційно-правову форму (підприємство, об'єднання підприємств, товариство, організація, установа, заклад, орган тощо) будь-якої форми власності, що створені та зареєстровані у встановленому законом порядку, володіють необхідним обсягом адміністративної правоздатності та дієздатності, діяльність яких у сфері адміністративного права, як правило, опосередкована забезпеченням, захистом або реалізацією публічного інтересу⁸⁹.

Задля встановлення ще однієї специфічної ознаки благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права треба класифікувати колективних суб'єктів адміністративного права на публічні та приватні. Наприклад, Д. М. Бахрах зазначає, що колективними суб'єктами є різноманітні організації, які можна поділити на публічні та приватні⁹⁰, але, на жаль, самого критерію, за яким повинен відбуватися зазначений розподіл, він не називає. Такий розподіл (на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права) закріплюється ст. 81 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року. Згідно з зазначеною статтею критерієм розподілу є порядок створення юридичних осіб. Тобто юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого

⁸⁸ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 25.

⁸⁹ Лютіков П. С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 105.

⁹⁰ Бахрах Д. Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 83.

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

самоврядування⁹¹. Отже, відповідно до законодавчих актів, в яких закріплюється порядок створення благодійних організацій, а саме: Цивільний кодекс України, Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»⁹², вони є приватними колективними суб'єктами адміністративного права.

Наступною специфічною ознакою благодійних організацій як приватних колективних суб'єктів адміністративного права є можливість благодійних організацій забезпечувати саме публічний інтерес, незалежно від того, що вони є приватними колективними суб'єктами адміністративного права. Це впливає з основної мети (у широкому сенсі), що благодійні організації України створюються для досягнення суспільного блага та задоволення суспільних публічних інтересів.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 цілями благодійної діяльності є надання допомоги для сприяння законним інтересам бенефіціарів у сферах благодійної діяльності, а також розвиток і підтримка цих сфер у суспільних інтересах⁹³.

Саме тому благодійні організації треба визнати суспільно-корисними, що реалізують публічний інтерес, тому що вони є невідприємницькими організаціями, сферами діяльності яких є освіта, охорона здоров'я, екологія, запобігання природним і техногенним катастрофам та ліквідація їх наслідків, допомога постраждалим внаслідок катастроф, збройних конфліктів і нещасних випадків, а також біженцям та особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, соціальний захист, соціальне забезпечення, охорона культурної спадщини, наука і наукові дослідження, спорт і фізична культура, права людини і громадянина та основоположні свободи, розвиток територіальних громад, розвиток міжнародної співпраці України, стимулювання економічного

⁹¹ Цивільний кодекс України : Закон від 16 січня 2003 року № 435-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 10.03.2014).

⁹² Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15/paran174> (дата звернення: 24.04.2015).

⁹³ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

зростання і розвитку економіки України та її окремих регіонів та підвищення конкурентоспроможності України, сприяння здійсненню державних, регіональних, місцевих та міжнародних програм, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища в Україні⁹⁴.

Я. Буздуган зазначає, що організація благодійної діяльності – це форми, методи, засоби формування та використання благодійних ресурсів, контроль за їхнім рухом із метою досягнення соціального ефекту. В основу організації благодійної діяльності покладено публічний інтерес⁹⁵.

У науці адміністративного права прийнято вважати, що приватні колективні суб'єкти реалізують лише приватний інтерес, а публічні колективні суб'єкти, в свою чергу, реалізують тільки публічний інтерес. Але існують різноманітні підходи до визначення поняття «публічний інтерес», наприклад, П. М. Рабинович під публічним інтересом розуміє концентрований вираз загальносоціальних потреб і спрямувань, усвідомлені інтереси всього суспільства (що адекватно відображають його реальні потреби) як системної єдності, цілісності⁹⁶. І. В. Спасибо-Фатєєва вважає, що публічний інтерес – це інтерес сукупності, тобто населення, людей⁹⁷, а саме під публічним інтересом варто розуміти інтерес усього народу України, а не тільки конкретної групи людей. Т. О. Коломєць зазначає, що публічний інтерес є нічим іншим, як тією чи іншою сукупністю приватних інтересів⁹⁸. К. Ю. Тот'єв пише, що «суб'єктом (носієм) публічного інтересу виступає суспільство як органічне ціле. Державний апарат є не носієм, а представником (агентом) публічного інтересу. Будь-який інтерес має предметний характер. Публічність виражається не тільки в суб'єктах,

⁹⁴ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

⁹⁵ Буздуган Я. М. Правові та економічні засади організації діяльності благодійних об'єднань // Віче : Теоретичний і громадсько-політичний журнал. 2012. № 2. С. 10.

⁹⁶ Рабинович П. М. Приватне й публічне в природному праві та українському законодавстві // Юридична Україна. 2004. № 6. С. 12.

⁹⁷ Спасибо-Фатєєва І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів // Юридична газета. 28.11.2005. № 22 (58). С. 3.

⁹⁸ Коломєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія; за ред. В. К. Шкарупи. Запоріжжя : Поліграф, 2004. С. 12.

а й у предметах публічного інтересу. Його предметом слугує те благо, яке необхідне для функціонування та розвитку соціальних груп⁹⁹. В. В. Галуцько вважає, що публічний інтерес може забезпечуватися лише публічною адміністрацією. Він вказує, що публічний інтерес – це виключно інтерес усього суспільства, що публічним інтересом є важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які забезпечуються публічною адміністрацією¹⁰⁰.

Проаналізувавши наведені точки зору, хочеться зазначити, що благодійні організації переслідують благодійні цілі та здійснюють свою діяльність в інтересах суспільства, вони можуть реалізовувати публічний інтерес конкретної групи людей, об'єднаних спільним інтересом, не зважаючи на те, що вони є приватними колективними суб'єктами адміністративного права. Закріплена на законодавчому рівні можливість благодійних організацій реалізовувати публічний інтерес, незалежно від публічної адміністрації, є кроком вперед у розвитку європейського суспільства.

На підставі зроблених досліджень можна запропонувати таке визначення благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права. Благодійні організації як суб'єкти адміністративного права – це юридичні особи, які є колективними учасниками суспільних відносин у сфері державного управління, мають праводієздатність, урегульовану нормами адміністративного права, та здійснюють свою діяльність у суспільних і (чи) приватних інтересах.

1.3. Органи благодійних організацій як суб'єкти внутрішньо-організаційних відносин

Благодійні організації як суб'єкт адміністративного права мають як внутрішні, так і зовнішні управлінські відносини. Отже, для повного та всебічного розгляду благодійних організацій, зокрема їх адміністративно-правового статусу, треба дослідити не лише зовнішні управлінські відносини, які нами були досліджені у попередньому параграфі, суть яких полягає у їхній взаємодії з державними органами

⁹⁹ Тот'єв К. Ю. Публічний інтерес в правовій доктрині і законодавстві // Государство и право. 2002. № 9. С. 24.

¹⁰⁰ Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві // Форум права. 2010. № 4. С. 181.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

влади, а саме з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а й внутрішні управлінські відносини, які виникають між органами управління благодійної організації та громадянами, які входять до складу цієї організації.

Для досягнення мети та реалізації поставлених цілей благодійна організація повинна мати свою організаційну структуру, тобто органи управління, кожен з яких має визначені функції та компетенцію. Законодавство регламентує та визначає органи, якими повинні управлятися благодійні організації, що робить діяльність благодійних організацій максимально ефективною. Органи управління благодійної організації повинні формуватися на основі таких принципів: добровільності, рівноправності учасників (членів) благодійної організації, законності та гласності.

Благодійні організації, як і інші суб'єкти адміністративного права вступають у адміністративно-правові відносини через свої органи управління, реалізуючи в такий спосіб свою адміністративну дієздатність. Отже, важливо визначити поняття, зміст, компетенцію та повноваження органів благодійних організацій як суб'єктів внутрішніх управлінських відносин. У нашому випадку суб'єктами внутрішніх управлінських відносин благодійних організацій є громадяни, які входять до складу самих благодійних організацій, та їхні органи управління.

На сьогодні в теорії права не існує конкретної точки зору щодо поняття «орган управління благодійної організації». А тому, на нашу думку, необхідно проаналізувати ряд понять, які допоможуть встановити істину з цього питання.

Дослідження органів управління благодійної організації як суб'єктів внутрішніх управлінських відносин не можна вважати всебічним без чіткого визначення дефініції «орган управління благодійної організації». Відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 благодійна організація є юридичною особою приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених законом, як основну мету її діяльності¹⁰¹. Звертаючись до великого

¹⁰¹ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

юридичного словника за редакцією А. Я. Сухарева та В. Е. Крутских, можна отримати відповідь, що орган юридичної особи – це частина юридичної особи, що формує й виражає його волю¹⁰². Більшість науковців підтримують схожу позицію, щодо якої органи юридичних осіб є юридичними структурами, створеними з метою надання можливості формулювання волі та відстоювання інтересів юридичних осіб. При цьому орган є невід’ємною частиною юридичної особи, між ними не виникають правові відносини. У його ролі може виступати фізична або юридична особа, або навіть група осіб. Їхні дії за законом та установчими документами породжують певні правові наслідки для самої особи. Основним їхнім завданням є вираження, формулювання та вираження волі юридичної особи. Таку точку зору висловлюють М. І. Брагинський¹⁰³, В. В. Долинська¹⁰⁴, І. В. Єлісєєв¹⁰⁵, Ю. К. Толстой¹⁰⁶, А. П. Сергєєв¹⁰⁷.

Протилежну точку зору щодо органів юридичної особи висловлював Б. Б. Черепакін. Він зазначав, що представниками юридичної особи можуть бути тільки конкретні особи (громадяни або юридичні особи), а не орган, тому що він не вправі здійснювати представництво¹⁰⁸.

На нашу думку, орган управління благодійної організації може формуватися лише в структурі юридичної особи, а не поза нею, і беззаперечно в його ролі виступає особа чи група осіб (колегіальний орган), яка є її засновником, законним представником, який не потребує довіреності, чи учасником.

Досліджуючи цю проблематику, слід звернути увагу на ч. 3 ст. 92 Цивільного кодексу України, де чітко зазначено, що «орган або особа, яка відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступає від її імені, зобов’язана діяти в інтересах юридичної

¹⁰² Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 399.

¹⁰³ Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Фирма «СПАРК», 1995. С. 104.

¹⁰⁴ Гражданское право: учебник: в 2-х ч. Ч. 1. / под ред. А. Г. Калпина, А. И. Масляева. М.: Юрист, 1997. С. 80.

¹⁰⁵ Гражданское право: учебник: в 3-х ч. Ч. 1. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Проспект, 1998. С. 114.

¹⁰⁶ Там само.

¹⁰⁷ Там само.

¹⁰⁸ Черепакин Б. Б. Органы и представители юридического лица // Тр. по гражд. праву. М.: Статут, 2001. С. 468–477.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

особи – добросовісно і розумно та не перевищувати своїх повноважень»¹⁰⁹, а це вказує на те, що представниками благодійних організацій у сфері управлінських відносин можуть бути як органи управління благодійної організації, так і уповноважені на те особи. Повноваження органів управління благодійної організації чітко закріплені у Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та в її установчих документах, тому органи управління благодійної організації на представництво не потребують довіреності. Відповідно до законодавства благодійна організація зобов'язана сформулювати органи управління організацією, які включають у себе такі структурні елементи – вищий орган управління, колегіальний або одноособовий виконавчий орган та контрольний орган. Обрання та призначення таких органів регламентуються законодавством про благодійництво та установчими документами благодійних організацій. Так, орган управління благодійної організації повинен діяти тільки в інтересах благодійної організації та може виступати як її законний представник без жодного доручення.

У Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 закріплено триступеневу систему органів управління для всіх благодійних товариств та благодійних фондів і двоступеневу систему органів управління для благодійних установ. Система органів управління благодійних товариств та благодійних фондів включає в себе:

- загальні збори учасників, які є вищим органом управління та здійснюють свої повноваження згідно зі статутами благодійних товариств та благодійних фондів і положень Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»;
- виконавчий орган є постійно діючим органом управління благодійних товариств та благодійних фондів та здійснює свої повноваження в межах, зазначених законодавством та статутами;
- наглядова рада здійснює контрольну, регулюючу та інші функції, передбачені статутами благодійних товариств та благодійних фондів.

¹⁰⁹ Цивільний кодекс України : Закон від 16 січня 2003 року № 435-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 10.03.2014)

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

У свою чергу, благодійні установи мають, як зазначалося вище, двоступеневу систему органів управління, а саме:

- наглядова рада є вищим органом управління благодійних установ та діє відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та установчих документів благодійної установи;

- виконавчий орган здійснює свою діяльність згідно з законом та установчими документами благодійної установи.

За необхідності, відповідно до чинного законодавства, благодійні організації можуть створювати й інші органи, які підзвітні органам управління, але порядок створення та діяльність таких органів обов'язково закріплюються в установчих документах благодійної організації. Такі допоміжні органи можуть бути як постійно діючими, так і тимчасовими. Право затверджувати положення про ці органи, призначати і замінювати їхніх членів, а також припиняти діяльність допоміжних органів повинні органи управління благодійної організації. Члени допоміжних органів благодійної організації не зобов'язані бути учасниками благодійної організації.

Отже, сфера внутрішньої управлінської діяльності благодійної організації включає в себе коло суб'єктів, що сприяє більш ефективній та правовій діяльності благодійних організацій. Як зазначає В. Чепурнов, встановлений законом принцип колегіальності управління благодійною організацією певною мірою обмежує свавілля осіб, які керують нею, оскільки основу адміністративно-розпорядчої діяльності в такому випадку становить не суб'єктивна воля окремої особи, а загальна воля тих, хто утворює вищий керівний орган організації та бере участь у його роботі¹¹⁰.

Говорячи про порядок формування та діяльності колегіальних органів управління благодійних організацій всіх видів, а також їхні повноваження та компетенції, на нашу думку, слід звернути увагу на ч. 4 ст. 20 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», у якій говориться про виключну компетенцію загальних зборів учасників благодійних товариств та благодійних фондів. Специфікою цієї статті є те, що повноваження, які віднесені законодавством

¹¹⁰ Чепурнов В. О. Правовий статус благодійних установ та товариств за законодавством України : дис... канд. юрид. наук: 12.00.03; Інститут держави та права НАН України ім. В. М. Корецького. К., 2004. С. 74.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

до виключної компетенції загальних зборів учасників благодійних товариств та благодійних фондів, не можуть бути змінені статутами організацій, а можуть бути лише доповнені.

До виключної компетенції загальних зборів учасників благодійної організації можна віднести¹¹¹:

- 1) внесення змін до статуту;
- 2) призначення або обрання та зупинення повноважень чи припинення повноважень (відкликання) членів виконавчого органу та наглядової ради;
- 3) прийняття рішення про реорганізацію або ліквідацію.

Як бачимо, такі повноваження загальних зборів учасників благодійної організації досить обмежені на законодавчому рівні, але той факт, що вони можуть доповнюватися в установчих документах, вказує на те, що держава не втручається в роботу благодійної організації, а лише не бажає навмисного звуження прав колегіального органу.

Сукупність повноважень всіх органів управління благодійної організації становить найважливіше завдання, яке стоїть перед цими органами управління, – це управління діяльністю благодійної організації. Управління благодійною організацією – це ціленаправлена координація діяльності благодійної організації. Внутрішня управлінська діяльність благодійних організацій є цілісним, повторювальним процесом, який включає в себе систему послідовних дій. Управлінський цикл благодійних організацій можна розглядати, як структуру, процес та за змістом (функціями).

З позиції структурного підходу управлінський цикл містить такі стадії: 1) прийняття управлінського рішення; 2) реалізація управлінського рішення; 3) контроль за реалізацією прийнятого рішення¹¹².

З позиції процесу управлінський цикл складається з таких фаз: 1) цілеутворення; 2) визначення ситуації; 3) виявлення проблеми; 4) вибір і прийняття рішень; 5) організація виконання рішень; 6) реалізація рішень; 7) аналіз результатів виконання рішень; 8) контроль за виконанням рішень; 9) контроль за реалізацією рішень. З позиції

¹¹¹ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

¹¹² Безгубенко Л. М., Дем'янишин В. Г., Рендович П. М. Професійна етика фінансиста: навчально-методичний комплекс. Тернопіль, 2007. С. 67.

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

функціонального підходу управлінський цикл містить такі функції: 1) планування; 2) організація; 3) регулювання; 4) мотивація; 5) контроль; 6) облік; 7) аналіз¹¹³.

На нашу думку, говорячи про управління, можна виділити чотири найважливіші функції управлінської діяльності благодійної організації:

1) планування. Передбачає вирішення такого кола питань: якою повинна бути мета благодійної організації, що та як вона має робити для досягнення поставленої мети. Наприклад, за допомогою планування вищий орган управління благодійної організації встановлює і обґрунтовує цілі діяльності організації та шляхи їхнього досягнення. Тому планування є організаційним початком реалізації цілей благодійних організацій;

2) функція регулювання. Передбачає забезпечення нормальної діяльності благодійної організації. Наприклад, у діяльності благодійних організацій можливі відхилення від намічених планів та завдань, що може призвести до певних порушень та настання юридичних наслідків. Тому сутність регулювання благодійної діяльності полягає в запобіганні або усуненні певних відхилень у діяльності організації;

3) мотивація. Як функція управління, вказує на коло причин, які підштовхують учасників благодійної організації до спільних і узгоджених дій щодо досягнення поставленої перед організацією мети.

4) контроль. Це перевірка відповідності фактичних характеристик (процесів, діяльності, об'єктів) установленим вимогам (обмеженням)¹¹⁴. Контроль є важливим та необхідним фактором в управлінні кожної благодійної організації. У благодійній організації контролю підлягають усі активи організації, діяльність членів організації та виконавчого органу, а також результати її діяльності. Саме завдяки контролю можна побачити, на скільки діяльність виконавчого органу управління благодійної організації відповідає установчим документам організації, поставленим завданням та наскільки вона є ефективною.

До процесів управлінського контролю можна включити: визначення результатів діяльності, порівняно з запланованими; порівняльну оцінку фактичних результатів діяльності з очікуваними результатами;

¹¹³ Безгубенко Л. М., Дем'янишин В. Г., Рендович П. М. Професійна етика фінансиста: навчально-методичний комплекс. Тернопіль, 2007. С. 67.

¹¹⁴ Грещак М. Г., Гребешкова О. М., Коцюба О. С. Внутрішній економічний механізм підприємства: навч. посібник; за ред. М. Г. Грещака. К.: КНЕУ, 2001. С. 58.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

аналіз причин відхилень, що виникають у процесі діяльності, від запланованих показників.

Використання зазначених функцій неможливе без прийняття органами управління благодійної організації управлінських рішень. Прийняття органами управління правильних та чітких управлінських рішень сприяє більш ефективній діяльності благодійної організації.

Я. Буздуган зазначає етапи прийняття управлінських рішень, які мають пряме відношення до благодійних організацій: визначення управлінського завдання; попереднє формулювання мети; збирання необхідної інформації; аналіз інформації; визначення першочергових характеристик проблеми з урахуванням обмежень; уточнення мети й критеріїв управління, остаточне їхнє формування; обґрунтування й побудова моделі проблемної ситуації; вироблення альтернативних варіантів розв'язання проблеми; економічне обґрунтування вибраного рішення; узгодження рішення з органами управління та виконавцями; оформлення й затвердження рішень згідно з нормативно-правовими актами; організація виконання рішень; контроль за виконанням рішень; стимулювання підвищення ефективності використання ресурсів¹¹⁵.

Вищим органом управління благодійних товариств та благодійних фондів може бути також орган в особі одного учасника (засновника), якщо учасником благодійної організації виступає одна особа. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012, на відміну від попереднього Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16.09.1997, зазначає: «якщо благодійне товариство або благодійний фонд має одного учасника, рішення, які повинні прийматися загальними зборами учасників такого благодійного товариства чи благодійного фонду, приймаються цим учасником одноосібно і оформлюються ним письмово у формі рішення»¹¹⁶.

Системний підхід під час прийняття благодійною організацією управлінських рішень дає змогу визначити структуру проблеми, системі її розв'язання, взаємозв'язки компонентів системи й черговість

¹¹⁵ Буздуган Я. М. Правові та економічні засади організації діяльності благодійних об'єднань // Віче : Теоретичний і громадсько-політичний журнал. 2012. № 2. С. 9–11.

¹¹⁶ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

їхнього здійснення. Управлінські рішення повинні бути ефективними, тобто задовольняти інтереси не лише окремих осіб, а й суспільства загалом (публічний інтерес), і реальними для реалізації¹¹⁷.

Вищий орган управління благодійних товариств та благодійних фондів ніким не обирається, він складається безпосередньо з учасників благодійних товариств та благодійних фондів або їхніх уповноважених представників. Загальні збори учасників благодійних товариств та благодійних фондів не тільки формують волю таких благодійних організацій, а й займаються вирішенням основних управлінських питань, пов'язаних з їхньою діяльністю та цілями, задля яких організації були створені.

На нашу думку, в Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 не закріплено два важливих питання щодо повноцінної роботи загальних зборів учасників благодійних товариств та благодійних фондів: 1) не вказана форма роботи загальних зборів учасників; 2) не вказано порядок закріплення результатів роботи зборів. Тому вважаємо за необхідне внести доповнення до ст. 20 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», вказавши, що формою роботи загальних зборів учасників благодійних товариств та благодійних фондів є засідання, а їхні результати роботи закріплюються протоколами зборів (додаток А).

Нами вже наводилися повноваження, які чітко закріплені в Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012, і належать виключно до компетенції вищого органу управління, але не наводилися додаткові повноваження, якими їх можна наділити, наприклад, у статуті благодійної організації до виключної компетенції загальних зборів учасників можуть належати: затвердження благодійних програм та внутрішньої документації, визначення основних напрямів діяльності організації тощо.

Також загальні збори учасників можуть здійснювати повноваження, віднесені до компетенції наглядової ради, коли кількісний склад учасників благодійних товариств і благодійних фондів не перевищує десяти осіб та у випадках, коли наглядова рада взагалі не створювалась.

¹¹⁷ Буздуган Я. М. Правові та економічні засади організації діяльності благодійних об'єднань // Віче : теоретичний і громадсько-політичний журнал. 2012. № 2. С. 9.

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

Постійно діючим органом управління для всіх видів благодійних організацій (благодійних фондів, благодійних товариств та благодійних установ) є виконавчий орган благодійної організації. Виконавчий орган управління благодійної організації формується з фізичних осіб, які мають повну дієздатність. Особи, які входять до складу наглядової ради благодійної організації, не можуть бути членами виконавчого органу управління цієї організації. Законодавство встановлює як колегіальну форму функціонування виконавчого органу благодійної організації, так і одноосібну. Але, на нашу думку, у виконавчому органі благодійної організації необхідно виключити можливість одноособової форми функціонування, адже у такому випадку вирішальне значення відіграє суб'єктивна воля та суб'єктивний інтерес однієї посадової особи, що може призвести до помилкових рішень, за які передбачається законом відповідальність. Виконавчий орган управління благодійних товариств та благодійних фондів обирається загальними зборами учасників цих товариств та фондів, тобто вищим органом управління цих благодійних організацій.

Що ж до виконавчого органу благодійних установ, то він обирається наглядовою радою, яка виступає вищим органом управління благодійних установ.

Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 не закріплює і не деталізує структуру виконавчого органу управління благодійної організації, що частково ускладнює поточну діяльність організації. Вважаємо за доцільне внести доповнення до ст. 21 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», вказавши, що виконавчим органом управління благодійної організації є правління, структура та повноваження якого визначаються установчими документами благодійної організації (додаток А).

Благодійна організація набуває права та несе юридичні обов'язки у сфері управління саме через виконавчий орган управління. Виконавчий орган управління благодійної організації вступає в адміністративно-правові відносини від імені цієї організації, тим самим виконуючи волю вищого органу управління цієї благодійної організації. Відповідно до законодавства виконавчий орган благодійної організації підзвітний та підконтрольний загальним зборам учасників та наглядовій раді благодійної організації. У разі виявлення некомпетентності членів виконавчого органу або членів, які заподіяли шкоду благодійній організації та користуються службовим становищем у власних

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

інтересах, наглядова рада благодійних товариств та благодійних фондів має право зупинити повноваження таких членів виконавчого органу до прийняття рішення про припинення повноважень цих членів загальними зборами учасників благодійних товариств та благодійних фондів. У благодійних установах припинення повноважень членів виконавчого органу управління здійснює наглядова рада як вищий орган управління благодійних установ. Виконавчий орган благодійних фондів та благодійних товариств є відповідальним за виконання рішень і загальних зборів учасників і наглядової ради благодійних товариств та благодійних фондів, коли виконавчий орган благодійних установ несе відповідальність за рішення наглядової ради установи.

Усі питання, що стосуються прав і обов'язків членів виконавчого органу, компетенції, порядку діяльності, процедури прийняття рішень і їхнього оформлення виконавчим органом управління благодійної організації, визначаються вищим органом управління організації та закріплюються в установчих документах благодійної організації (статуті або установчому акті), крім випадків, коли установчий акт благодійної установи міститься у заповіті. Отже, в установчих документах повинен бути висвітлений такий перелік питань щодо відання виконавчого органу управління, який в повному обсязі надасть можливість досягати поставлених цілей та вирішувати завдання, задля яких створювалась благодійна організація. Вищий орган управління благодійних фондів та благодійних товариств може делегувати частину своїх повноважень виконавчому органу управління, крім повноважень, які відповідно до законодавства визначені виключною компетенцією загальних зборів учасників благодійних товариств та благодійних фондів.

Ознайомившись зі змістом статутів та установчих актів ряду благодійних організацій, ми дійшли висновку, що до компетенції виконавчого органу управління благодійної організації вищий орган управління відносить:

- організацію поточної діяльності благодійної організації з виконання її статутних завдань та реалізації благодійних програм, поточне управління благодійною організацією;
- забезпечення виконання рішень загальних зборів учасників та наглядової ради благодійної організації;
- забезпечення виконання поточних та перспективних планів діяльності Фонду;

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

- прийняття рішень про створення і припинення (реорганізацію або ліквідацію) відокремлених підрозділів благодійної організації, спілок, установ та організацій;
- затвердження штатного розпису працівників благодійної організації, організація їхньої роботи;
- визначення, відповідно до законодавства, форм та розмірів оплати праці працівників благодійної організації;
- затвердження внутрішніх документів благодійної організації, що необхідні для ефективної діяльності та досягнення цілей організації;
- офіційне представництво благодійної організації без довіреності в органах державної влади та управління, органах місцевого самоврядування, в громадських організаціях, перед фізичними та юридичними особами, незалежно від форми власності;
- відкриття та закриття рахунків благодійної організації в банках та інших фінансово-кредитних установах;
- підписання фінансових документів благодійної організації, кошторисів доходів і видатків, звітів, претензій, позовних заяв та інших документів до суду, державних установ та державних органів;
- управління майном благодійної організації відповідно до рішень та затверджених вищим органом управління благодійної організації благодійних програм;
- укладання договорів та здійснення інших правочинів від імені благодійної організації;
- видання обов'язкових для виконання наказів і розпоряджень та інших внутрішніх документів благодійної організації;
- підготовка проектів рішень та їхнє подання на розгляд вищому органу управління благодійної організації;
- встановлення та присвоєння почесних відзнак благодійної організації;
- прийняття рішень щодо інших поточних питань діяльності благодійної організації, а також здійснення різноманітних адміністративних функцій, спрямованих на реалізацію статутних завдань організації.

Проаналізувавши питання, віднесені до компетенції виконавчого органу управління благодійної організації, можемо зазначити, що усі повноваження виконавчого органу, які закріплені законодавством та установчими документами благодійної організації, здійснюються ним від імені самої благодійної організації і породжують для неї відповідні адміністративні права й адміністративні обов'язки.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 наглядова рада є:

- органом управління благодійних товариств та благодійних фондів, який у межах своєї компетенції, визначеної їхніми статутами, контролює і регулює діяльність виконавчого органу та здійснює інші функції, передбачені статутами благодійних товариств та благодійних фондів (п. 1 ч. 1 ст. 22);

- є вищим органом управління благодійних установ, який може вирішувати будь-які питання діяльності благодійних установ (п. 2 ч. 1 ст. 22).

Членів наглядової ради благодійних товариств та благодійних фондів призначають загальні збори учасників благодійних товариств та благодійних фондів. А от персональний склад наглядової ради благодійної установи визначається засновником (засновниками). Хочемо наголосити, що засновник або засновники благодійної установи не беруть участі в управлінні благодійною установою (ч. 3 ст. 13), а лише формують її вищий орган управління (наглядову раду), який і здійснює управління благодійною установою. Коли кількісний склад членів благодійних товариств та благодійних фондів не більше десяти осіб, наглядова рада може не створюватися. У такому випадку її повноваження делегуються вищому органу управління – загальним зборам учасників благодійних товариств та благодійних фондів.

Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 не конкретизує, які саме особи можуть бути членами наглядової ради благодійної організації. Отже, на нашу думку, треба внести доповнення до ст. 22 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», вказавши, що членами наглядової ради благодійної організації можуть бути дієздатні фізичні особи та юридичні особи, приватного права в особі уповноважених представників (додаток А).

Як уже зазначалося вище, члени наглядової ради благодійної організації не мають права бути членами виконавчого органу управління. Член наглядової ради благодійних товариств та благодійних фондів, який своїми діями перешкоджає діяльності благодійної організації або не дотримується вимог установчих документів, вчиняє дії, які дискредитують благодійну організацію, завдають шкоди її репутації, може бути виключений за рішенням загальних зборів учасників благодійних товариств та благодійних фондів. У свою чергу, член наглядової ради благодійної

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

установи, який втратив здатність повноцінно виконувати свої обов'язки або завдає майнової чи немайнової шкоди благодійній установі, може бути усунений за рішенням засновника (засновників) благодійної установи або заміщений за рішенням наглядової ради установи.

Повноваження та порядок діяльності наглядової ради благодійних товариств та благодійних фондів закріплені та регулюються установчими документами благодійних організацій. У свою чергу, загальні збори учасників благодійних товариств та благодійних фондів повинні чітко визначити в статутах благодійних товариств та благодійних фондів такі питання:

- склад наглядової ради благодійних товариств та благодійних фондів;
- порядок формування наглядової ради благодійних товариств та благодійних фондів;
- компетенцію членів наглядової ради благодійних товариств та благодійних фондів;
- організацію роботи наглядової ради благодійних товариств та благодійних фондів.

До компетенції наглядової ради як вищого органу управління благодійних установ віднесені будь-які питання щодо діяльності благодійних установ.

Одним із основних завдань наглядової ради благодійних організацій є контроль, а саме: контроль за діяльністю виконавчого органу управління, контроль за використанням активів благодійної організації тощо. Хочемо зазначити, що наглядова рада тільки контролює виконавчий орган управління благодійної організації, а не втручається в його діяльність та не віддає розпоряджень. Кожен з цих органів є самостійним органом управління благодійної організації.

Виходячи з того, що наглядова рада благодійної установи виконує не лише контрольну функцію, а й є вищим органом управління благодійної установи, питання, віднесені до компетенції наглядової ради благодійної установи, доцільніше розглядати окремо від повноважень наглядової ради благодійних товариств та благодійних фондів. Проаналізувавши зміст статутів ряду благодійних товариств та благодійних фондів, можемо вказати, що до компетенції їхньої наглядової ради належить:

- нагляд за діяльністю товариств та фондів;
- контроль за дотриманням органами управління та іншими органами благодійної організації чинного законодавства та статуту;

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

- здійснення контролю за виконанням рішень загальних зборів учасників благодійної організації;
- підготовка та надання вищому органу управління висновків з річних звітів та балансів, доповідей про результати перевірок діяльності виконавчого органу благодійної організації;
- здійснення контролю за цільовим використанням майна та коштів благодійних товариств та благодійних фондів, призначених для здійснення їхньої благодійної діяльності;
- здійснення контролю за фінансовою діяльністю благодійних товариств та благодійних фондів;
- здійснення контролю за правильністю ведення бухгалтерського обліку благодійної організації;
- здійснення контролю за дотриманням порядку надання грантів;
- право вимагати від посадових осіб благодійної організації надання всіх необхідних матеріалів, бухгалтерських та інших документів, особистих письмових пояснень;
- здійснення контролю за правильністю виконання бюджету.

У свою чергу, до компетенції наглядової ради благодійних установ як органу, який здійснює контрольні та розпорядчі функції, треба віднести:

- контроль за відповідністю діяльності благодійної установи її меті;
- здійснення контролю за дотриманням виконавчого органу благодійної установи чинного законодавства та установчого акта;
- контроль за цільовим використанням майна установи;
- затвердження річних балансів і фінансових звітів установи;
- затвердження рішень щодо внесення змін до установчого акта установи.

На наш погляд, до виключної компетенції наглядової ради як вищого органу управління благодійної установи треба віднести:

- внесення змін до установчого акта благодійної установи, крім випадку, коли він міститься у заповіті;
- затверджувати основні напрями діяльності благодійної установи та її благодійні програми;
- обрання, призначення та припинення повноважень членів виконавчого органу установи;

Розділ 1. Характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин

- прийняття рішення про припинення діяльності установи;
- розгляд та затвердження звітів виконавчого органу управління щодо виконання благодійних програм і цільового використання майна установи;
- прийняття рішення про участь установи у спілках, асоціаціях та інших об'єднаннях.

Як бачимо, до компетенції наглядової ради віднесені найбільш важливі питання функціонування благодійних організацій.

Деякі вчені зазначають, що наглядова рада не є органом управління благодійної організації та не бере участі на рівні з іншими органами управління в управлінні благодійної організації. Наприклад, В. Кравчук вказує, що наглядова рада «не формує і не виражає волю юридичної особи, що дає підстави не вважати її органом юридичної особи в прямому розумінні. Її основна функція полягає в здійсненні від імені вищого органу контролю за діяльністю виконавчого органу, наприклад, за виконанням рішень вищого органу»¹¹⁸. Але ж контроль є однією з основних функцій управління, завдяки якій не тільки встановлюється ефективність діяльності інших органів організації, а ще й відбувається припинення порушень або дій, які заважають повноцінному функціонуванню благодійної організації. Отже, контроль, який здійснює наглядова рада, необхідний для ефективного функціонування та управління благодійної організації, що ще раз доводить, що наглядова рада є повноцінним органом управління благодійної організації.

Зазначимо, що ефективність діяльності благодійних організацій, незалежно від виду організацій, залежить як від внутрішніх факторів: затвердження благодійних програм, розробка установчих документів, чітке формулювання мети та цілей благодійної організації, грамотне управління благодійною організацією, взаємодія органів управління благодійної організації; так і від зовнішніх: державна політика в сфері благодійництва, якісна нормативно-правова база, соціально-економічний розвиток держави в цілому, підтримка благодійних програм на державному рівні.

¹¹⁸ Кравчук В. Органи юридичних осіб: порівняльний аналіз європейського і українського законодавства // Предпринимательство, хозяйство и право. 1999. № 8. С. 19.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що на сьогодні в Україні існує триступенева система органів управління для благодійних товариств та благодійних фондів та двоступенева система органів управління для благодійних установ. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» закріплює можливість створювати будь-які допоміжні органи, підзвітні органам управління благодійної організації та, навпаки, виключати такий орган управління, як наглядова рада, у разі невеликої кількості учасників (не більше десяти) благодійного товариства чи благодійного фонду.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

2.1. Правове оформлення благодійної організації – легалізація її адміністративно-правового статусу

Як уже зазначалося раніше, благодійність є важливою складовою громадянського суспільства та вагомим сегментом соціокультурного життя кожної країни. Протягом останніх років благодійна діяльність в Україні набула активного розвитку, тому постає питання виникнення і розвитку правовідносин між благодійними організаціями та органами державної виконавчої влади.

Першою умовою виникнення адміністративно-правового статусу благодійних організацій є їхня легалізація.

Легалізація, тобто переведення на законно оформлене становище або офіційне визнання, здійснюється шляхом реєстрації благодійної організації.

На нашу думку, легалізацію треба розглядати як складний процес, у якому благодійні організації вступають в адміністративно-правові відносини з державними органами влади.

Юридичну природу державної реєстрації досліджував Ю.А. Тихомиров, який зазначав, що державна реєстрація юридичних осіб є легальним офіційним визнанням їхньої правоздатності і засобом посвідчення їхніх дій, сприяє обліку і повній, достовірній інформації про їхніх учасників. Первинна легітимація учасників означає їхній державний облік як суб'єктів права. Збір публічно-достовірних даних про їхнє положення, контроль за законністю їхнього виникнення, реорганізації і ліквідації¹¹⁹.

Легітимація (від лат. *lex, legis, legitima, legitimum* — закон, законний, правомірний, дійсний) — процес визнання соціальними суб'єктами значущості суспільно-політичної реальності як у цілому, так і в її окремих проявах та складових.

¹¹⁹ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 343.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Реєстраційні відносини виникають під час організаційного оформлення статусу благодійних організацій і наділення їх правами та обов'язками юридичної особи. Суб'єктами адміністративно-правових відносин у цьому випадку, з одного боку, виступають Департамент державної реєстрації в особі державного реєстратора та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб, а з іншого – засновники (засновник) благодійної організації: фізичні або юридичні особи, що клопочуть про надання організації статусу юридичної особи¹²⁰.

Легалізація є функцією органів державної виконавчої влади і повинна здійснюватись органами, визначеними у чинному законодавстві. Легалізацію благодійних організацій здійснює Департамент державної реєстрації в особі державного реєстратора, виключно у виконавчому комітеті міської ради міста обласного значення або у районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації за місцезнаходженням благодійної організації.

Діяльність благодійних організацій, відповідно до ст.15 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012, має бути легалізована шляхом реєстрації у державного реєстратора. Для благодійних організацій реєстраційні відносини носять обов'язковий характер.

Основне значення в статусі благодійних організацій як суб'єктів адміністративно-правових відносин мають їхні взаємовідносини з державою, її органами та посадовими особами. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 вносить свої особливості в рішення цієї проблеми. Конституційне розуміння взаємовідносин організацій і держави зводиться до свободи діяльності організацій і добровільності членства в них¹²¹.

Державна реєстрація благодійних організацій тягне за собою офіційне визнання їхньої правоздатності. Тому документи, подані для реєстрації організацій, підлягають правовій експертизі, а саме:

¹²⁰ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. С. 48.

¹²¹ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

по-перше, перевіряється комплектність документів, які подаються державному реєстратору, та повнота відомостей, що вказані в реєстраційній картці; по-друге, перевіряються документи, які подаються державному реєстратору, на відсутність підстав для відмови у проведенні державної реєстрації.

Порядок реєстрації благодійних організацій визначений у Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» № 5073-VI від 05.07.2012 року¹²². На жаль, норма цього закону не передбачає процедуру реєстрації, а лише відсилає до іншого нормативного акта. Положення такого закону в цій сфері деталізуються Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» № 755-IV від 15.05. 2003¹²³.

На нашу думку, значним кроком уперед з прийняттям нового спеціального Закону в сфері благодійної діяльності є спрощення процедури реєстрації благодійних організацій, скорочення термінів реєстрації та надання можливості благодійним організаціям здійснювати свою діяльність по всій території України, незалежно від місця реєстрації.

Реєстрація благодійних організацій дотепер відбувалася в два етапи:

- 1) державна реєстрація благодійних організацій Міністерством юстиції України та його обласними і міськими управліннями чи виконавчими комітетами місцевої влади залежно від територіального статусу благодійних організацій як благодійних організацій;
- 2) державна реєстрація благодійної організації в державного реєстратора як юридичної особи.

Розглянута система державної реєстрації благодійних організацій була одним зі стримуючих факторів розвитку благодійної діяльності в нашій державі.

У новому ж Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 передбачається реєстрація благодійних

¹²² Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015)

¹²³ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15/paran174> (дата звернення: 24.04.2015)

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

організацій реєстраційним офісом, реєстраційною палатою, які так само підпорядковані Міністерству юстиції України, але вчиняються вже безпосередньо державним реєстратором, що реєструє приватних підприємців. Виходячи з цього, термін реєстрації організацій значно скорочено. Наприклад, «Асоціація благодійників України» як всеукраїнська благодійна організація реєструвалася протягом трьох місяців, на сьогодні цей термін скорочено до 2–3 днів.

Хочемо наголосити, що і реєстрація, і ліквідація благодійних організацій будуть дуже подібні до реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності. Це є позитивним фактором, бо відбулась уніфікація реєстраційних процедур.

У зв'язку з прийняттям Закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації» благодійні організації, зареєстровані до набрання чинності цього Закону, повинні бути перереєстровані.

Відповідно до Закону України «Про благодійництво та благодійні організації»¹²⁴, який втратив чинність, благодійні організації утворювались та діяли із міжнародним, всеукраїнським і місцевим статусом.

До всеукраїнських благодійних організацій належали благодійні організації, діяльність яких поширювалась на територію всієї України та які мали свої відділення (філії, представництва) в більшості областей України.

До місцевих належали благодійні організації, діяльність яких поширювалась на територію відповідного регіону або адміністративно-територіальної одиниці.

До міжнародних належали благодійні організації, діяльність яких поширювалась на територію України і хоча б однієї іншої держави.

Здійснення благодійної діяльності чи проведення заходу за «межами території організації» вважалось порушенням статутної діяльності організації, а будь-які спроби прописати у статуті організації, що вона може здійснювати діяльність на всій території України, не були погоджені легалізуючим органом. Наприклад, зареєстрована благодійна організація у місті Києві не могла здійснювати свою діяльність в Київській області або в іншому регіоні України.

¹²⁴ Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16.09.97 р. № 531/97–ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. № 46. Ст. 292.

Цю ситуацію вдалося виправити у чинному Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012, в якому скасовано поділ за територією діяльності благодійних організацій. Закон дозволив засновникам благодійних організацій самостійно обирати територію власної діяльності незалежно від місця реєстрації організації.

Відповідно до частини 1 статті 15 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» благодійні організації набувають прав та обов'язків юридичної особи з моменту її державної реєстрації¹²⁵. Після державної реєстрації благодійні організації стають повноцінними суб'єктами адміністративно-правових, цивільно-правових та інших відносин.

Засновниками благодійних організацій можуть бути дієздатні фізичні та юридичні особи, крім органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права¹²⁶.

Засновником благодійної установи та благодійного фонду може бути одна особа, а не три особи, як це вимагається для створення громадської організації. Також у Законі прописана можливість заснування благодійних товариств, які мають статус благодійної організації, але для їхнього створення потрібно не менше ніж два засновника.

Ми вважаємо, що кроком вперед у Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 є і те, що засновниками можуть бути тільки фізичні особи, які мають повну дієздатність, тобто мають всі можливості власними діями набувати і здійснювати будь-які майнові та особисті немайнові права, брати на себе й виконувати будь-які обов'язки та реалізовувати належну їм правоздатність у повному обсязі.

Але необхідно звернути увагу на те, що законодавець нічого не говорить про дієздатність членів та учасників організацій. На нашу думку, недієздатні особи не можуть бути членами або учасниками благодійних організацій. На цьому питанні вже робився акцент у правовій літературі. В. Серьогін істотним недоліком у законодавстві про

¹²⁵ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015)

¹²⁶ Там само.

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

благодійництво вважає відсутність у ньому вказівки, з якого віку фізичні особи можуть бути членами благодійних організацій¹²⁷.

Вважаємо за доцільне внести доповнення до ст. 12 Закону України «Про благодійницьку діяльність та благодійні організації», вказавши, що недієздатні особи не можуть бути учасниками благодійних організацій, та встановити вісімнадцятирічний ценз на право бути учасником благодійних організацій (додаток А).

Рішення про утворення благодійної організації приймає засновник, затверджує установчий документ (статут або установчий акт) і формує орган управління. Також на нього покладається функція контролю, а саме він заслуховує звіти наглядової ради щодо контролю за цільовим використанням коштів і майна благодійної організації, вирішує інші питання, віднесені Законом та установчим документом (статутом чи установчим актом) благодійної організації до його компетенції.

Якщо засновниками благодійної організації є дві чи більше особи, то питання, про які зазначалося вище, вирішуються на загальних зборах засновників благодійної організації.

Під час проведення загальних зборів засновники благодійних організацій повинні вирішити ряд питань:

– по-перше, вирішується питання, в якій організаційно-правовій формі буде створена благодійна організація. Благодійні організації можуть утворюватись у виді:

- благодійного товариства;
- благодійного фонду;
- благодійної установи.

Конкретний вид благодійних організацій визначається засновниками (засновником), що зазначається в установчих документах організації.

По-друге, обрати місцезнаходження. На етапі створення благодійної організації визначення її місця знаходження має першорядне значення, тому що державна реєстрація благодійних організацій проводиться державним реєстратором виключно у виконавчому комітеті міської ради міста обласного значення або у районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації за місцезнаходженням організації, в результаті чого між органом державної реєстрації та благодійною організацією виникають адміністративно-правові відносини.

¹²⁷ Серегин В. Во имя гуманизма и милосердия // Бизнесинформ. 1998. № 3. С. 25.

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» визначає такі підходи до визначення місця знаходження та реєстрації юридичної особи. Місцем знаходження юридичної особи відповідно до статті 1 Закону є адреса органу або особи, які відповідно до закону чи установчих документів виступають від її імені. Ця адреса може змінюватися, проте від цього не змінюється і не обмежується територія діяльності юридичної особи¹²⁸.

Адміністративно-правові відносини, пов'язані з легалізацією, мають важливе значення в майбутній діяльності благодійної організації, тому що за місцем реєстрації органи державної статистики, Пенсійного фонду України, фіскальної служби перевіряють діяльність благодійної організації, яку вона здійснює, згідно зі статутом та видами діяльності, перерахованими в установчих документах цієї організації.

Важливу роль відіграє наявність юридичної адреси, яка є однією з адміністративно-правових підстав постановки на облік зареєстрованої благодійної організації в фіскальних органах. Саме за вказаною в реєстраційних документах юридичною адресою фіскальна служба буде здійснювати свої контролюючі функції щодо благодійної організації.

На практиці більшість благодійних організацій реєструють юридичні адреси за місцем постійного проживання одного із засновників організації. Для цього потрібні такі документи: довідка, видана житлово-експлуатаційною конторою, про склад осіб, які зареєстровані у квартирі, заяви всіх повнолітніх осіб, що зареєстровані у квартирі, про згоду щодо реєстрації благодійної організації за їхнім місцем проживання.

Організації, які застосовують гарантійні листи власників приміщення, до листа повинні додавати копію документа, що засвідчує право власності на приміщення (воно має бути нежитлове).

По-третє, необхідно визначитися з найменуванням. Кожна благодійна організація має власне найменування.

Під час написання найменування слід враховувати вимоги найменування юридичної особи або її відокремленого підрозділу, затверджені наказом Міністерства Юстиції України про затвердження вимог

¹²⁸ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15/paran174> (дата звернення: 24.04.2015)

**Благодійні організації в Україні:
адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування**

щодо написання найменування юридичної особи або її відокремленого підрозділу від 05.03.2012 № 368/5, який прийнятий на виконання статті 8 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців».

Затверджені Наказом Міністерства Юстиції України вимоги до написання найменування юридичної особи потрібно врахувати у визначенні найменування і благодійної організації¹²⁹:

- у найменуванні юридичної особи зазначається її організаційно-правова форма;
- найменування юридичної особи викладається державною мовою;
- назва юридичної особи не може містити посилання на організаційно-правову форму (тобто знову не повторювати, що це благодійна організація);
- найменування юридичної особи не може бути тотожним найменуванню іншої юридичної особи;
- у найменуванні юридичної особи приватного права забороняється використання найменувань органів державної влади, місцевого самоврядування та історичних державних найменувань, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України;
- у назві юридичної особи не може бути використане слово «національний» у всіх відмінках, крім закладів (установ), які набувають статусу національного закладу (установи) України згідно з Указом Президента України;
- юридична особа може мати, крім повного найменування, скорочене найменування;
- назва юридичної особи береться у лапки та зазначається безпосередньо після організаційно-правової форми суб'єкта господарювання;
- використання лапок у найменуванні юридичної особи не є ознакою для визначення тотожності найменувань.

По-четверте, засновникам потрібно визначитись з предметом, цілями, сферами й завданнями, які ставить перед собою благодійна організація. Предмет благодійної діяльності містить у собі перелік видів діяльності організації, які вона буде здійснювати. Цілі діяльності є більш ширшим поняттям, ніж предмет діяльності, тому що цілі

¹²⁹ Про затвердження Вимог щодо написання найменування юридичної особи або її відокремленого підрозділу: Наказ Міністерства Юстиції України від 05.03.2012 № 368/5 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0367-12> (дата звернення: 16.03.2014).

визначають загальні орієнтири, загальні напрями, які є кінцевим результатом діяльності благодійної організації. Тому цілі діяльності благодійної організації і визначають предмет діяльності організації.

У статті 14 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 не зазначається мета благодійних організацій. Проте вона є невід'ємною частиною установчого документа, крім того, саме у реєстраційній картці на проведення державної реєстрації благодійної організації, а згодом у свідоцтві про державну реєстрацію, яке видається органами юстиції, вказується мета благодійної організації, тому очевидно, що хоч законодавець не визначив її як реквізит установчого документа, вона є необхідною для передбачення у статуті або установчому акті¹³⁰.

Вважаємо за доцільне внести доповнення до ст. 14 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», визначивши мету благодійної організації як обов'язковий пункт установчого документа благодійної організації (додаток А).

По-п'яте, засновники (засновник) повинні визначити порядок створення та діяльності органів управління благодійної організації, порядок внесення змін до установчого документа (статуту чи установчого акта) благодійної організації, джерела фінансування й порядок використання майна і коштів організації, порядок реорганізації або ліквідації благодійної організації, порядок прийняття членів та учасників благодійної організації, їхні права і обов'язки, тобто всі ті питання, від чіткого і правильного урегулювання яких у майбутньому буде залежати ефективність управління організацією та її функціонування.

Усі зазначені питання зазначаються в статуті або установчому акті благодійної організації, затверджуваному засновниками під час проведення установчих зборів або засновником одноособово (якщо засновник один). Ю. К. Толстой і А. П. Сергєєв наголошують, що «за допомогою установчих документів особи, які створили організацію, конкретизують загальні й спеціальні норми права щодо інтересів даної організації»¹³¹.

¹³⁰ Яцків Т. Г., Тарасенко Л. Л. Легалізація та державна реєстрація громадських, благодійних організацій, інших громадських ініціатив у сфері місцевого розвитку: від А до Я: практичний посібник. Львів: Галицький друкар. 2010. С. 75.

¹³¹ Гражданское право: учебник / Отв. ред. Е. А. Суханов: в 2-х т. Т. 1. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2000. С. 132.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Після вирішення всіх перерахованих вище питань наступним етапом створення благодійної організації є безпосередньо її державна реєстрація державним реєстратором.

Державний реєстратор – посадова особа, яка відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від імені держави здійснює державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Державна реєстрація благодійних організацій проводиться державним реєстратором виключно у виконавчому комітеті міської ради міста обласного значення або у районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації за її місцезнаходженням.

Для державної реєстрації благодійної організації засновник (засновники) чи їхні уповноважені представники особисто подають державному реєстратору (надсилають поштовим відправленням з описом вкладення або в разі подання електронних документів подають опис, що містить відомості про надіслані електронні документи, в електронній формі) заповнену реєстраційну картку на проведення державної реєстрації юридичної особи.

Відповідно до Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження форм реєстраційних карток» від 14.10.11 № 3178/5 для реєстрації юридичної особи до державного реєстратора подається картка про реєстрацію юридичної особи форми № 1 (реєстраційна картка на проведення державної реєстрації юридичної особи, утвореної шляхом заснування нової юридичної особи).

До реєстраційної картки додаються:

а) оригінал протоколу загальних зборів (ксерокопію, нотаріально засвідчену копію) із зазначенням рішення засновників (засновника) або уповноваженого ними органу про створення благодійної організації;

б) установчий документ (статут або установчий акт) благодійної організації у двох примірниках (у разі подання електронних документів – один примірник документа);

в) документ, що засвідчує сплату коштів за державну реєстрацію організації. У разі подання електронних документів для проведення державної реєстрації юридичної особи підтвердженням внесення плати за проведення державної реєстрації благодійної організації є примірник електронного розрахункового документа, засвідченого електронним цифровим підписом;

г) інформацію з документами, що підтверджують структуру власності засновників – юридичних осіб, яка дає змогу встановити фізичних осіб – власників юридичних осіб.

Важливим є дотримання усіх вимог щодо інформації, яка має бути зазначена у документах, та найменування цих документів, адже саме це свідчитиме про відповідність законодавству документів, поданих на реєстрацію.

За державну реєстрацію благодійної організації вноситься плата, розмір якої, згідно з Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», складає 3 (три) неоподатковувані мінімуми доходів громадян. У разі відмови державного реєстратора у проведенні державної реєстрації благодійної організації реєстраційний збір не повертається.

Документи для проведення державної реєстрації благодійної організації повинні бути складені державною мовою та подаються або надсилаються поштовим відправленням чи електронним документом державному реєстратору. Реєстраційна картка форми № 1 може заповнюватись від руки друкованими літерами або машино-друком. У разі надсилання державному реєстратору пакета документів для реєстрації поштою справжність підпису заявника на реєстраційній картці обов'язково повинна бути нотаріально засвідчена. Підпис особи, уповноваженої діяти від імені благодійної організації, на реєстраційній картці також повинен бути засвідчений відповідною посадовою особою в установленому порядку.

Установчі документи (установчий акт або статут) благодійної організації повинні бути укладені з дотриманням норм законодавства про благодійну діяльність та містити таку інформацію:

- назву, місцезнаходження, вид (організаційно-правова форма) благодійної організації;
- предмет, цілі, завдання та основні сфери благодійної діяльності;
- порядок утворення і діяльності органів управління благодійної організації;
- джерела фінансування та порядок використання майна і коштів благодійної організації;
- порядок внесення змін до статуту (установчого акту) благодійної організації;
- порядок реорганізації або ліквідації благодійної організації, використання її майна і коштів у разі припинення діяльності;

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

– умови і порядок прийняття в члени благодійної організації та вибуття з неї;

– права і обов'язки членів благодійної організації.

До установчого документа благодійної організації можуть включатися інші положення, пов'язані з особливостями діяльності благодійної організації. Статут або установчий акт благодійної організації не повинен суперечити законодавству України¹³².

Відповідальність за відповідність установчих документів законодавству несуть засновники (засновник) благодійної організації.

Установчі документи благодійної організації, а також зміни до них викладаються письмово, прошиваються, пронумеровуються та підписуються засновниками (засновником) або уповноваженими особами. Внесення змін до установчих документів організації оформляється окремим додатком або складається установчий документ у новій редакції.

На титульній сторінці додатка до установчих документів юридичної особи робиться відмітка про те, що зазначені документи є невід'ємною частиною відповідних установчих документів¹³³.

У разі подання державному реєстратору електронних документів для проведення державної реєстрації реєстраційна картка та інші надані документи, крім документів, що засвідчують повноваження уповноваженої особи, повинні засвідчуватись електронним цифровим підписом заявника.

Електронний документ вважається одержаним державним реєстратором з часу надходження заявникові повідомлення в електронній формі про одержання такого електронного документа державним реєстратором. Державний реєстратор автоматично після отримання від заявника електронного документа надсилає йому електронний документ з підтвердженням факту одержання електронного документа¹³⁴.

¹³² Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

¹³³ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15/paran174> (дата звернення: 24.04.2015).

¹³⁴ Там само.

У разі подання документів для проведення державної реєстрації благодійної організації засновником особисто він зобов'язаний пред'явити державному реєстратору паспорт громадянина України або паспорт громадянина іноземної держави.

Якщо документи для державної реєстрації благодійної організації подаються уповноваженою особою організації, така особа додатково пред'являє державному реєстратору паспорт громадянина України або паспорт громадянина іноземної держави та надає документ, що засвідчує її повноваження, а в разі подання електронних документів документ, що засвідчує повноваження цієї особи, в електронній формі залучається до основного пакета документів.

Подані документи для проведення державної реєстрації благодійної організації приймаються за описом, копія якого в день надходження документів видається або надсилається поштовим відправленням засновнику або уповноваженій ним особі з відміткою про дату надходження документів.

Дата надходження документів для проведення державної реєстрації вноситься до журналу обліку реєстраційних дій.

Державному реєстратору забороняється вимагати додаткові документи для проведення державної реєстрації благодійної організації¹³⁵.

Після надходження документів від благодійної організації для державної реєстрації державний реєстратор в обов'язковому порядку перевіряє їх на відсутність підстав для залишення документів без розгляду та на відсутність підстав у цих документах для відмови у проведенні державної реєстрації благодійної організації. Перевірка на відсутність підстав для відмови у державній реєстрації благодійної організації здійснюється з використанням відомостей з Єдиного державного реєстру.

Якщо підстав для відмови у проведенні державної реєстрації благодійної організації немає, державний реєстратор вносить до реєстраційної картки на проведення державної реєстрації благодійної організації ідентифікаційний код відповідно до вимог Єдиного державного реєстру та вносить до реєстру громадських формувань запис про проведення державної реєстрації благодійної організації на підставі відомостей реєстраційної картки організації.

¹³⁵ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15/paran174> (дата звернення: 24.04.2015).

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Дата внесення державним реєстратором до Єдиного реєстру громадських формувань запису про проведення державної реєстрації благодійної організації є датою державної реєстрації благодійної організації.

Відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» державна реєстрація благодійних організацій проводиться лише державним реєстратором та завдяки цьому строк державної реєстрації благодійних організацій не перевищує три робочі дні з дати надходження пакета документів для проведення державної реєстрації благодійних організацій.

У день державної реєстрації благодійної організації державний реєстратор передає дані з реєстраційної картки благодійної організації органам статистики, фіскальної служби та Пенсійного фонду України для взяття їх на облік.

Порядок передачі державному реєстратору ідентифікаційних кодів Єдиного державного реєстру України для внесення їх до реєстраційної картки визначається Міністерством юстиції України та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері статистики.

Не пізніше наступного робочого дня після отримання даних про взяття на облік благодійної організації в органи статистики, фіскальної служби, Пенсійного фонду України державний реєстратор повинен видати або надіслати поштовим відправленням засновнику або уповноваженій ним особі один примірник оригіналу установчих документів (статут або установчий акт) з відміткою про проведення державної реєстрації благодійної організації та виписку з Єдиного державного реєстру з присвоєнням відповідного номера.

Дані реєстру щодо громадських організацій, які зареєстровані Міністерством юстиції України, оприлюднюються в офіційних виданнях.

Державна реєстрація благодійних організацій не може бути здійснена у двох випадках: коли державний реєстратор зобов'язаний залишити без розгляду документи, які подані для проведення державної реєстрації благодійної організації; коли державний реєстратор зобов'язаний відмовити у проведенні державної реєстрації благодійної організації.

Державний реєстратор зобов'язаний залишити без розгляду документи, які подані для проведення реєстрації благодійної організації, якщо [155, ст. 78]:

- документи подані за неналежним місцем проведення державної реєстрації;
- до державного реєстратора надійшло рішення суду щодо заборони у проведенні реєстраційних дій;
- документи подані не в повному обсязі;
- документи подано особою, яка не має на це повноважень.

У випадку залишення документів для проведення державної реєстрації благодійної організації без розгляду державний реєстратор не пізніше наступного робочого дня з дати їхнього надходження видає засновнику або уповноваженій ним особі повідомлення із зазначенням підстав залишення документів без розгляду та документи, що подавалися для проведення державної реєстрації благодійної організації.

Підставами для відмови у проведенні державної реєстрації благодійної організації є:

- порушення Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та інших, які регулюють порядок заснування та легалізації благодійних організацій;
- наявність раніше зареєстрованої благодійної організації під тією ж назвою. Хоча у випадках, коли з реєстраційною карткою про державну реєстрацію звертаються благодійні організації, що мають одну і ту ж назву, перевага у реєстрації надається благодійній організації, яка першою подала картку про реєстрацію;
- невідповідність установчого документа благодійної організації чинному законодавству або статусу засновників (засновника) вимогам законодавства;
- невідповідність відомостей, які вказані в реєстраційній картці на проведення державної реєстрації, відомостям, зазначеним у документах, що подані для проведення державної реєстрації благодійної організації.

Відмова у проведенні державної реєстрації юридичної особи, зокрема благодійної організації, з інших підстав не допускається. За наявності підстав для відмови у державній реєстрації державний реєстратор упродовж трьох днів з дати подачі документів для реєстрації, благодійної організації повертає засновнику чи уповноваженій ним

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

особі документи, що подавалися для проведення державної реєстрації з повідомленням про відмову в проведенні державної реєстрації і зазначенням підстави для такої відмови.

У разі залишення документів для проведення державної реєстрації без розгляду засновник або уповноважена ним особа має право повторного звернення до державного реєстратора в загальному порядку після усунення причин, що були підставою для залишення документів без розгляду.

Засновник (засновники) або уповноважена ним особа можуть подати документи для проведення державної реєстрації повторно, після усунення підстав залишення документів для реєстрації без розгляду та відмови у проведенні державної реєстрації благодійної організації. Повторно подані документи на реєстрацію розглядаються вже у зазначеному порядку.

Рішення щодо відмови у легалізації благодійної організації можуть бути оскаржені сторонами в судовому порядку.

Розглядаючи цю проблематику, необхідно зазначити, що рішення про державну реєстрацію благодійної організації може бути анульоване в судовому порядку у разі встановлення державним реєстратором факту фальсифікації установчих документів або ненадання та несвоєчасного надання повідомлення про зміни в установчих документах або структури власності юридичної особи-засновника або за наявності особи, яка здійснює прямий або опосередкований вплив на організацію-засновника та одержує значну частину прибутку від її діяльності, що внесена до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності¹³⁶.

Отже, благодійна організація – це некомерційна організація, яка повинна створюватись для здійснення соціально-пріоритетних цілей і носити безкорисливий характер – безплатний або на пільгових умовах. Пільгові умови означають надання благодійникам тих чи інших пільг та переваг (передусім, матеріального характеру), що стимулюють цей різновид соціально-пріоритетної діяльності. Хоча державні гарантії – надання податкових і майнових пільг – поширюється лише на благодійні організації, а не на юридичних і фізичних осіб, які є засновниками благодійних організацій.

¹³⁶ Яцків Т. Г., Тарасенко Л. Л. Легалізація та державна реєстрація громадських, благодійних організацій, інших громадських ініціатив у сфері місцевого розвитку: від А до Я.: практичний посібник. Львів: Галицький друкар. 2010. С. 62.

2.2. Адміністративна правосуб'єктність благодійних організацій

Перш ніж розпочати розгляд адміністративної правосуб'єктності благодійних організацій, вважаємо за доцільне роз'яснити поняття «адміністративно-правового статусу» благодійних організацій, адже адміністративна правосуб'єктність є основою адміністративно-правового статусу.

Вчені-адміністративісти мають різноманітні точки зору щодо визначення дефініції «адміністративно-правовий статус». Наприклад, В. Б. Авер'янов підтримує точку зору, щодо якої «адміністративно-правовий статус» охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними¹³⁷. У свою чергу, вчений Ю. П. Битяк визначає адміністративно-правовий статус об'єднань громадян, різновидом яких є благодійні організації, як сукупність прав і обов'язків, які реалізуються в правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян та органами виконавчої влади¹³⁸, тобто адміністративно-правовий статус об'єднань громадян, зокрема і благодійних організацій, – це сукупність тільки тих прав та обов'язків, які реалізуються у правовідносинах з органами виконавчої влади. Таку ж думку має і Є. Є. Додіна, яка у своїй дисертаційній роботі дає таке визначення: адміністративно-правовий статус громадської організації – це правове положення у відносинах із суб'єктами виконавчої влади, врегульоване нормами державного та адміністративного права. Адміністративно-правовий статус є частиною загального правового статусу громадської організації¹³⁹.

¹³⁷ Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : Юрид. думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 2005. С. 97.

¹³⁸ Адміністративне право України : [підручник]; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2006. С. 112.

¹³⁹ Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Одеса: Одеська національна юридична академія, 2002. С. 54.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Отже, проаналізувавши погляди щодо поняття «адміністративно-правовий статус об'єднань громадян», до яких відносять благодійні організації, можемо дати таке визначення: адміністративно-правовий статус благодійних організацій – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків благодійних організацій, закріплених нормами адміністративного права, та гарантій реалізації їхніх прав, які реалізуються ними в різноманітних зносинах з органами виконавчої влади.

Незважаючи на те, що поняття та ознаки адміністративної правосуб'єктності вже не раз розглядались, проблема адміністративної правосуб'єктності благодійних організацій є однією зі складних і маловивчених у науці адміністративного права. Більш детального дослідження дефініції адміністративної правосуб'єктності вимагає і сучасна трансформація адміністративного права, що відбувається у рамках адміністративно-правової реформи.

Поняття «правосуб'єктність» є універсальним і має загально-правове значення та задіяне в усіх галузях вітчизняного права. У свою чергу, адміністративна правосуб'єктність гарантує набуття прав та захист особи у сфері державного управління; окреслює коло осіб, які можуть визнаватись суб'єктами адміністративних правовідносин; обумовлює «правову долю» суб'єкта тощо.

Перспективним напрямом дослідження адміністративної правосуб'єктності є її дослідження в сфері об'єднань громадян, зокрема і благодійних організацій. Сукупність норм галузей права визначає не тільки правовий стан благодійних організацій у сфері соціальних можливостей та соціальних свобод, а й їхнє місце в системі управлінських відносин.

Під час розгляду адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб, якими є благодійні організації, необхідно сформулювати її визначення, елементи та виділити основні ознаки.

У правовій науці існує багато визначень та підходів до поняття правосуб'єктності та її складових елементів. Найчастіше у складових елементах правосуб'єктності міститься її зміст. На нашу думку, такий підхід є правильним, оскільки правосуб'єктність – це узагальнююче поняття, яке складається з певних елементів або категорій, які характеризують суб'єкт права. Хочемо наголосити, що складові елементи правосуб'єктності мають самостійне значення та в деяких випадках розглядаються окремо від неї. Отже, дати визначення поняття правосуб'єктності можна, дослідивши її складові елементи та визначивши їхній зміст.

Адміністративно-правове становище суб'єктів адміністративного права визначається обсягом і характером їхньої правосуб'єктності, яку визначають адміністративна правоздатність і дієздатність¹⁴⁰. Адміністративна правоздатність юридичної особи – це здатність мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки, а адміністративна дієздатність – здатність своїми діями здобувати юридичні права та обов'язки. Оскільки благодійні організації є одним із видів юридичних осіб, наведені формулювання правоздатності та дієздатності можна повністю віднести й до них.

Зазначимо, що існують декілька наукових точок зору, відповідно до яких структура адміністративної правосуб'єктності включає ті чи інші складові елементи.

Багато вчених у своїх дослідженнях зазначають, що, крім адміністративної правоздатності та дієздатності, до елементів адміністративної правосуб'єктності входять також суб'єктивні права та обов'язки. Наприклад, М. В. Костів у своєму дисертаційному дослідженні прямо зазначає, що під адміністративною правосуб'єктністю юридичних осіб треба розуміти їхню здатність бути учасниками адміністративних правовідносин, а саме, брати участь у правовідносинах, що виникають у сфері державного управління, шляхом реалізації суб'єктивних прав і несення обов'язків¹⁴¹. М. М. Марченко і О. І. Харитонova вказують, що правовий статус особи є складовою частиною правосуб'єктності^{142,143}. У свою чергу, А. М. Колодій та В. В. Копеїчиков вказують, що для того, щоб бути суб'єктом права, організація або індивід повинні володіти правосуб'єктністю. В державних і громадських організаціях правосуб'єктність знаходить своє вираження в компетенції їхніх органів, тобто в сукупності їхніх прав та обов'язків, що надаються їм для виконання відповідних

¹⁴⁰ Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие. М., 2001. С. 43.

¹⁴¹ Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах. Дис. ... канд. юр. наук. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. С. 54–55.

¹⁴² Теория государства и права: учебник. Изд. 3-е, расширенное и дополненное / Под ред. М. М. Марченко. М.: ЗЕРЦАЛО, 2001. С. 534.

¹⁴³ Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа. Дис. ... докт. юр. наук. Одеса: Одеська національна юридична академія, 2004. С. 93.

функцій^{144,145}. Б. М. Лазарев та А. П. Альохін, досліджуючи адміністративну правосуб'єктність, також замінюють правовий статус терміном компетенція^{146,147}.

Такі точки зору викликають запитання, яким чином різняться адміністративна правосуб'єктність та адміністративно-правовий статус. Адже правосуб'єктність є тільки потенційною здатністю суб'єкта набувати суб'єктивні права та обов'язки у правовідносинах, а адміністративно-правовий статус є реалізацією права цього суб'єкта набувати прав та виконувати обов'язки. Оскільки правосуб'єктність є лише потенційною здатністю набувати суб'єктивні права та обов'язки, тому до елементів адміністративної правосуб'єктності права та обов'язки суб'єкта у сфері управлінських правовідносин відносити не слід.

Однак переважна більшість науковців вважає, що складовими адміністративної правосуб'єктності є правоздатність та дієздатність. Ми також підтримуємо таку точку зору. Так, В. Б. Авер'янов зазначає, що адміністративна правосуб'єктність – це здатність особи мати і реалізовувати безпосередньо або через свого представника надані їй нормами права суб'єктивні права і обов'язки. Також він зазначає, що адміністративна правосуб'єктність має два елементи: адміністративну правоздатність (здатність мати суб'єктивні права і юридичні обов'язки) та адміністративну дієздатність (здатність реалізовувати надані права і обов'язки). Складовою адміністративної праводієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну (як правило, адміністративну) відповідальність¹⁴⁸ [4, с. 107]. С. М. Алфьоров під адміністративною правосуб'єктністю також розуміє потенційну здатність суб'єкта мати права та обов'язки (адміністративна правоздатність) у сфері державного управління і реалізовувати їх у зазначеній

¹⁴⁴ Колодій А. М., Копейчиков В. В. Теорія держави і права. К.: Юрінформ, 1995. С. 141–142.

¹⁴⁵ Копейчиков В. В. Загальна теорія держави і права: навч. посібник. К.: Юрінком, 1997. С. 192.

¹⁴⁶ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С. 100.

¹⁴⁷ Алехин А. П. Предприятие в системе отраслевого управления. Административно-правовые вопросы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1977. С. 19.

¹⁴⁸ Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : Юрид. думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 2005. С. 107.

сфері (адміністративна дієздатність)¹⁴⁹. Ю. П. Битяк визначає адміністративну правосуб'єктність як можливість суб'єкта адміністративних правовідносин мати права та нести юридичні обов'язки у сфері виконавчої влади і реалізовувати їх¹⁵⁰. Е. Е. Додіна, досліджуючи «Адміністративно-правовий статус громадських організацій», зазначає, що правосуб'єктність включає два основні структурні елементи: по-перше, здатність мати права і нести обов'язки (правоздатність); по-друге, здатність до самостійного здійснення прав і обов'язків (дієздатність). Тому правосуб'єктність називають (праводієздатністю)¹⁵¹.

Проаналізувавши погляди науковців щодо визначення поняття адміністративної правосуб'єктності, ми бачимо, що більшість з них не дають ґрунтового визначення правосуб'єктності, а лише зазначають складові елементи розглядуваного поняття. Отже, загальноприйнятою точкою зору є поділ адміністративної правосуб'єктності на два елементи: адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність.

Визначити сутність адміністративної правосуб'єктності можливо, визначивши сутність її складових елементів. Погоджуємось з підходом до визначення сутності адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності, сформульованим В. К. Колпаковим. Він зазначає, що адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати права й обов'язки у сфері державного управління. Правоздатність з'являється з моменту виникнення суб'єкта (народження, створення та державної реєстрації), припиняється – з моменту зникнення суб'єкта (з моменту ліквідації – щодо юридичної особи або смерті – фізичної особи)¹⁵². Якщо адміністративна правоздатність у фізичної особи з'являється з моменту народження (наприклад, право на ім'я, на медичну допомогу), то в благодійних організацій повна адміністративна правоздатність виникає з моменту державної реєстрації (легалізації). Адміністративна легалізація благодійних організацій є передумовою виникнення у благодійних установ інших видів галузевої правосуб'єктності (цивільної, фінансової, трудової).

¹⁴⁹ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. С. 27.

¹⁵⁰ Адміністративне право України : [підручник]; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2006. С. 82.

¹⁵¹ Додіна Е. Е. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Одеса: Одеська національна юридична академія, 2002. С. 55.

¹⁵² Колпаков В. К. Адміністративне право України. К., 1999. С. 98.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Щодо адміністративної дієздатності, то він зазначає, що це здатність суб'єкта самостійно реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері державного управління¹⁵³. Обсяг адміністративної дієздатності юридичної особи залежить від мети і завдань, для реалізації яких вона створена і які закріплені в її статуті¹⁵⁴.

У свою чергу, суб'єктивні права у сфері державного управління можна розглядати, як надану і гарантовану державою, а також закріплену в адміністративно-правових нормах міру можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена обов'язком іншого суб'єкта правовідносин.

Таким чином, реалізація суб'єктивних прав можлива в таких випадках:

- виникає можливість певної поведінки у особи, яка має адміністративну правосуб'єктність, з метою задоволення її інтересів у сфері державного управління і вирішення завдань, що стоять перед нею;
- поведінка реалізується у правовідносинах;
- поведінка здійснюється у певних рамках (межах) (порушення цих меж (міра можливої поведінки) є зловживанням правом);
- реалізація прав гарантується державним примусом;
- права існують тільки у зв'язку з відповідним юридичним обов'язком з боку іншого суб'єкта правовідносин¹⁵⁵.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки у сфері державного управління реалізуються в такому:

- забезпечується необхідна, належна поведінка особи, яка наділена праводієздатністю в інтересах інших осіб правовідносин;
- обов'язки не можуть існувати поза зв'язком із суб'єктивними правами у сфері державного управління;
- їхня реалізація забезпечується державним примусом;
- обов'язки повинні мати свої межі та міру¹⁵⁶.

¹⁵³ Колпаков В. К. Адміністративне право України. К., 1999. С. 98.

¹⁵⁴ Беляева Н. Ю. Политическая активность общественных организаций в СССР и ее организационно-правовое обеспечение : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства, история правовых учений»; АН СССР. Ин-т государства и права. М., 1987. С. 17.

¹⁵⁵ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. С. 28.

Хочемо наголосити, що суб'єктивні права відрізняються від обов'язків тим, що, по-перше, права реалізуються в інтересах власника, а обов'язки – в інтересах інших осіб, по-друге, права – це міра можливої поведінки, а обов'язки – міра належної поведінки.

Суперечливим залишається питання і щодо адміністративної деліктоздатності. Ми схилиємося до думки науковців, які відносять деліктоздатність до складової адміністративної дієздатності. Так, В. К. Колпаков зазначає, що складовою дієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність. Тобто вона означає, що фізична особа буде нести адміністративну відповідальність, а юридична буде нести відповідальність в адміністративному порядку, включаючи матеріальну¹⁵⁷. С. С. Алексєєв також вказує, що стосовно більшості суб'єктів права нема потреби спеціально виділяти деліктоздатність, що вона являє собою, по суті, одну зі сторін правосуб'єктності, точніше дієздатності, яка виражає можливість самостійного виконання юридичних обов'язків¹⁵⁸.

Хоча у адміністративно-правовій науці є думка ряду вчених, які до складу адміністративної правосуб'єктності, крім адміністративної правоздатності та дієздатності, відносять окремих третій елемент – адміністративну деліктоздатність. Такої точки зору притримуються А. М. Колодій¹⁵⁹, В. В. Копейчиков¹⁶⁰ та М. В. Костів¹⁶¹, який у своїй дисертаційній роботі зазначає, що деліктоздатність – це визнана державою здатність особи самостійно нести юридичну відповідальність за скоєння правопорушення та ставить адміністративну деліктоздатність в один ряд з адміністративною правоздатністю та дієздатністю.

¹⁵⁶ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. С. 28.

¹⁵⁷ Колпаков В. К. Адміністративне право України. К., 1999. С. 98.

¹⁵⁸ Алексєєв С. С. Общая теория права: в 2-х т. М., 1982. Т. 1. 390 с.; Т. 2. С. 140

¹⁵⁹ Колодій А. М., Копейчиков В. В. Теорія держави і права. К.: Юрінформ, 1995. С. 141–142.

¹⁶⁰ Копейчиков В. В. Загальна теорія держави і права: навч. посібник. К.: Юрінком, 1997. С. 192.

¹⁶¹ Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах. Дис. ... канд. юр. наук. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. С. 52.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Інші адміністративісти вважають, що оскільки правосуб'єктність передбачає не лише здатність мати та реалізовувати права, але й здатність мати та виконувати обов'язки, а юридична відповідальність – це різновид обов'язку, тому не є доцільним виділяти окремий третій елемент правосуб'єктності – такий, як деліктозданість¹⁶².

Адміністративна правоздатність та дієздатність юридичних осіб настає одночасно – з моменту державної реєстрації (легалізації) особи. Припиняється адміністративна правоздатність і дієздатність юридичних осіб також одночасно – з моменту припинення юридичної особи, тобто після внесення відповідного запису до державного реєстру припинення юридичних осіб.

До сьогодні в юридичній науці не виявлені усі ознаки адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб, які б у сукупності дали змогу, з одного боку, чітко відмежувати її від інших видів правосуб'єктності юридичних осіб, а з іншого – охопити усі аспекти участі юридичної особи в управлінських адміністративно-правових відносинах¹⁶³.

Проаналізувавши загальні положення теорії права та адміністративно-правової науки щодо сутності та складових елементів правосуб'єктності юридичних осіб, хочемо зазначити, що під адміністративною правосуб'єктністю благодійних організацій слід розуміти їхню здатність мати та реалізовувати права і обов'язки у сфері державного управління.

Вважаємо за необхідне виділити такий перелік складових адміністративної правосуб'єктності благодійних організацій: здатність мати ті адміністративні права і обов'язки, що обумовлені правовою природою благодійних організацій, а саме: а) право самостійно вирішувати питання про надання благодійної допомоги дестинаторам; б) право використовувати цільові пожертвування, надані благодійниками на реалізацію благодійної програми відповідно до умов такого пожертвування; в) право організовувати збори благодійних пожертвувань і внесків від фізичних та юридичних осіб, іноземних держав і міжнародних організацій; г) право визначати форми, об'єкти, суб'єктів

¹⁶² Віхляєв М. Ю. Поняття та складові елементи адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань як складової їхнього адміністративно-правового статусу // Митна справа: науково-аналітичний журнал. 2013. № 1 (85). Ч. 2. Кн. 2. С. 73.

¹⁶³ Конин Н. М. Предприятие как субъект административного права // Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1985. С. 115.

і обсяги благодійної допомоги; ж) право об'єднуватися в союзи, асоціації та інші об'єднання, що сприяють виконанню статутних завдань і створювані на добровільних засадах; здатність самостійно реалізовувати надані адміністративні права; здатність самостійно застосовувати заходи адміністративного примусу в рамках визначених повноважень; здатність самостійно реалізовувати встановлену компетенцію; здатність самостійно визнавати, гарантувати та захищати свої права та свободи у зносинах з органами публічної влади; здатність самостійно нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність¹⁶⁴.

На нашу думку, основне значення адміністративної правосуб'єктності благодійних організацій полягає в тому, що вона встановлює межі правового поля, у якому може діяти благодійна організація, а також відокремлює останню від інших видів юридичних осіб.

Важливим аспектом у розгляді адміністративної правосуб'єктності є саме визначення моменту виникнення такої правосуб'єктності у благодійних організацій. Задля цього розглянемо різноманітні точки зору науковців з цього питання.

У адміністративно-правовій науці виділяють дві основні точки зору щодо моменту виникнення адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб. Одні вчені схильні вважати, що адміністративна правосуб'єктність юридичної особи виникає з моменту її державної реєстрації (легалізації). Інші вказують на те, що адміністративна правосуб'єктність виникає в момент прийняття рішення засновниками про створення юридичної особи.

Ми схилиємось до думки науковців, які вважають, що адміністративна правосуб'єктність юридичної особи настає з моменту її легалізації державним реєстратором.

Але, розглядаючи адміністративну правосуб'єктність саме благодійних організацій, хочемо звернути увагу на те, що моментом виникнення адміністративної правосуб'єктності благодійних організацій є момент їхнього утворення на загальних зборах засновників або уповноважених ними осіб благодійної організації, які оформлюються протоколом.

¹⁶⁴ Літвіна, О. Ю. Правове положення благодійних організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12 00 03. Харків, 2003. С. 112.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що благодійна організація з моменту створення набуває певну адміністративну правосуб'єктність, яка дає можливість здійснити легалізацію своєї діяльності тощо.

На нашу думку, адміністративну правосуб'єктність благодійних організацій можна поділити на два види: часткову та повну.

Часткова адміністративна правосуб'єктність благодійної організації виникає у момент прийняття рішення засновниками або засновником про її створення. Благодійна організація, яка має часткову адміністративну правосуб'єктність, є колективним суб'єктом адміністративного права без статусу юридичної особи, на меті якого є здійснення благодійної діяльності. У межах часткової адміністративної правосуб'єктності благодійна організація повинна вчиняти лише ті дії, які пов'язані з легалізацією її діяльності, а саме: подає документи до органів державної реєстрації, у разі виявлення недоліків у наданих документах усуває їх у визначений термін та подає повторно, може оскаржувати рішення державного реєстратора в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

У Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» не зазначається термін, у який благодійна організація після прийняття рішення про її створення на загальних зборах повинна подати документи до органу з питань державної реєстрації. Отже, час існування часткової адміністративної правосуб'єктності благодійної організації також лишається невизначеним. Ми пропонуємо внести доповнення до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та визначити термін подання документів до державного реєстратора 60 днів з дня проведення загальних зборів, на яких було прийняте рішення про створення благодійної організації (додаток А). Саме протягом цього терміну благодійна організація буде мати часткову адміністративну правосуб'єктність до моменту її остаточної державної реєстрації уповноваженим органом.

Повна адміністративна правосуб'єктність благодійної організації виникає з дати її державної реєстрації (легалізації), тобто з дати внесення державним реєстратором відомостей про зареєстровану благодійну організацію як юридичну особу до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

З настанням повної адміністративної правосуб'єктності благодійні організації мають право відповідно до ч. 4 ст. 11 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» створювати

відокремлені підрозділи, бути засновником та учасником інших благодійних організацій, а також спілок, асоціацій, інших добровільних об'єднань, здійснювати спільну благодійну діяльність¹⁶⁵. Але ми вважаємо, що цей перелік прав благодійної організації як юридичної особи не є вичерпним і пропонуємо доповнити ч. 4 ст. 11 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» таким переліком прав: обмінюватися інформацією та спеціалістами з відповідними організаціями зарубіжних країн; відкривати рахунки (у національній та іноземній валютах) в установах банків; засновувати для досягнення своєї статутної мети засоби масової інформації, організації, займатися видавничою діяльністю; брати участь у адміністративно-правових відносинах, які не суперечать статутним цілям організації (додаток А). Благодійна організація з моменту своєї легалізації, а відповідно і з моменту своєї повної адміністративної правосуб'єктності має й інші адміністративні права, якими володіють усі суб'єкти адміністративного права зі статусом юридичної особи.

Отже, проаналізувавши законодавство України у сфері благодійництва та основні положення адміністративно-правової науки (щодо видів та моменту виникнення адміністративної правосуб'єктності у юридичних осіб), хочемо зазначити, що благодійні організації мають часткову та повну адміністративну правосуб'єктність. Часткова адміністративна правосуб'єктність благодійної організації виникає з моменту прийняття рішення засновниками або уповноваженими ними органами про її утворення до моменту легалізації її діяльності та не є частковою адміністративною правосуб'єктністю юридичної особи, яка вважається створеною після державної реєстрації. З настанням часткової адміністративної правосуб'єктності благодійна організація не має права здійснювати свою статутну діяльність, а має тільки ті права, за допомогою яких благодійна організація може здійснити свою державну реєстрацію. Після державної реєстрації (легалізації) благодійної організації уповноваженими органами вона набуває статусу юридичної особи та має повну адміністративну правосуб'єктність, з настанням якої зареєстрована благодійна організація може здійснювати свою статутну діяльність.

¹⁶⁵ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015)

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

У теорії права та на практиці розрізняють три основні види правосуб'єктності: загальну, галузеву та спеціальну.

Загальна правосуб'єктність – передбачає можливість наявності певних прав та обов'язків, сумісних з сутністю суб'єкта, тобто здатність будь-якої особи чи організації бути суб'єктом правових відносин у різноманітних сферах.

Галузева правосуб'єктність означає юридичну здатність особи чи організації бути суб'єктом тієї чи іншої галузі права. У кожній галузі права строки її настання можуть бути неоднаковими.

Спеціальна правосуб'єктність – означає наявність у суб'єкта прав та обов'язків згідно з цілями, зазначеними у статуті, договорі, нормативно-правовому акті. Цим видом правосуб'єктності володіють юридичні особи, що, як правило, не здійснюють господарської діяльності, особливо державні органи та органи місцевого самоврядування, або ж діяльність яких ліцензується. Вона визначається цілями і завданнями їхньої діяльності, які зафіксовані у відповідних статутах і положеннях, виникає в момент утворення тієї чи іншої організації і припиняється разом з її ліквідацією¹⁶⁶.

Але, незважаючи на теоретичний характер загальної правосуб'єктності, існує дискусія, чи мають некомерційні організації, до яких належать і благодійні організації, загальну правосуб'єктність чи ні?

Деякі вчені наголошують, що некомерційні (благодійні) організації можуть мати лише спеціальну правоздатність, а загальною правоздатністю володіють тільки комерційні або підприємницькі юридичні особи. Наприклад, Ю. К. Толстой і А. П. Сергєєв зазначають, що збереження спеціальної правоздатності за некомерційними організаціями не тільки виправдано, а й необхідно, тому що, створюючи некомерційну організацію, засновники переслідують цілком визначені цілі (благодійні, соціальні, культурні та інші). Звільнення такої організації від будь-яких статутних обмежень, надання їй повної волі дій призвело б до відхилення від поставлених перед благодійною організацією цілей і завдань, розмивання її сутності¹⁶⁷ [38, с. 113].

¹⁶⁶ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами: навчальний посібник. К.: Атіка. 2001. С. 98.

¹⁶⁷ Гражданское право: учебник / Отв. ред. Е. А. Суханов: В 2-х т. Т.1. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2000. С. 113.

В. І. Борисова, вивчаючи непідприємницькі організації, а це і благодійні організації, розглядає поняття «змішаної» правоздатності і вважає, що останні не можуть наділятися загальною правоздатністю. Залежно від того, закріплено за ними в статуті право на заняття підприємницькою діяльністю чи ні, їхня правоздатність буде спеціальною або змішаною. Спеціальною правоздатність благодійних організацій буде в тому випадку, коли право на заняття ними підприємницькою діяльністю в статуті не зафіксовано і, навпаки, коли в статуті буде закріплено право на здійснення цією організацією підприємницької діяльності для досягнення поставлених цілей (у нашому випадку – це благодійність), то у цьому випадку буде мати місце так звана «змішана» правоздатність. Вона буде ширшою за об'ємом, ніж спеціальна правоздатність, тому що тут з'являється додаткове суб'єктивне право на заняття підприємницькою діяльністю, але вужчою за загальну правоздатність через обмеження її відповідними межами¹⁶⁸.

О. Ю. Літвіна у своєму дисертаційному дослідженні також вказує на те, що благодійні організації не мають загальної правосуб'єктності, а мають спеціальну правосуб'єктність та відокремлюються від інших видів юридичних осіб, насамперед від підприємницьких юридичних осіб, які мають загальну правосуб'єктність¹⁶⁹.

Але існує й інша точка зору на це питання. М. Ю. Віхляєв вважає, що усі юридичні особи у сфері публічного права мають загальну правосуб'єктність. А. В. Пасічник, у свою чергу, поділяє адміністративну правосуб'єктність на загальну та додаткову і вказує, що загальна правосуб'єктність характерна для всіх без виключення юридичних осіб приватного права. А це означає, що є певний обсяг адміністративної правоздатності характерний для всіх видів юридичних осіб. Його можна назвати загальною адміністративною правоздатністю. До неї належить здатність бути суб'єктом адміністративних відносин у сферах: транспорту, енергетики, енергозбереження, статистики, пожежної безпеки, оподаткування, державної реєстрації, кадрів, екологічної та санітарно-епідеміологічної безпеки, бухгалтерського обліку і фінансової звітності, охорони праці, оборони, обов'язкового державного

¹⁶⁸ Борисова В. И. К проблеме правосубъектности юридического лица // Пробл. законности.: респ міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України. 2000. Вип. 43. С. 37.

¹⁶⁹ Літвіна О. Ю. Правове положення благодійних організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12 00 03. Харків, 2003. С. 134.

соціального страхування тощо. Встановити точний перелік таких відносин практично неможливо внаслідок перманентної зміни адміністративного законодавства. Окремо він наголошує, що відсутність фактів реалізації певною особою суб'єктивних адміністративних прав у сфері, наприклад, транспорту (через відсутність у власності чи користуванні транспортних засобів і необхідності у їхній експлуатації) не заперечує існування загальної адміністративної правоздатності. Остання є лише здатністю до набуття конкретних суб'єктивних прав, яка гарантує їхнє отримання і реалізацію за певних умов¹⁷⁰.

О. Є. Безбабіна зазначає, що загальна правоздатність є основним елементом правосуб'єктності і є загальною можливістю для особи мати будь-які права та обов'язки з передбачених законодавством або, у будь-якому разі, не заборонених ним¹⁷¹. Також вона проводить порівняльний аналіз загальної та спеціальної правосуб'єктності юридичних осіб на основі ст. 91 Цивільного кодексу України та зазначає, що юридична особа здатна мати такі самі цивільні права та обов'язки, як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині, а саме – на зміну спеціальній правоздатності юридичної особи, яка передбачалася радянським цивільним законодавством, прийшов принцип універсальної правоздатності, що є відображенням сучасної тенденції розвитку концепції цивільного права України, як права приватного¹⁷². Хоча Цивільний кодекс України і регулює приватну сферу правовідносин, зазначена вище норма є універсальною та може застосовуватись і у публічних правовідносинах.

Вивчаючи поняття «правоздатності», І. С. Окунєв виділив ряд прав, які може мати особа саме в рамках загальної правосуб'єктності¹⁷³: право суб'єкта виступати в праві як автономної, відокремленої особи – можливість виступати від свого власного імені, можливість його персоніфікації, індивідуалізації; право приймати та ухвалювати

¹⁷⁰ Пасічник А. В. Види адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб приватного права // Правовий вісник Української академії банківської справи. 2013. № 1. С. 18–22.

¹⁷¹ Безбабіна О. Є. Поняття та правосуб'єктність юридичних осіб як суб'єктів підприємницької діяльності // Юридичний журнал. 2006. № 9. URL: <http://www.justitia№.com.ua/article.php?id=2386> (дата звернення: 19.09.2015)

¹⁷² Там само.

¹⁷³ Окунєв І. С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К., 2009. С. 12.

правові рішення; право формувати і здійснювати свою власну мету, інтереси, брати участь у виробленні загальної волі; право особи бути носієм правових ідей, уявлень, переконань, правових почуттів, емоцій, тобто бути носієм правової свідомості; право суб'єкта права здійснювати правову діяльність, бути суб'єктом правової діяльності в широкому значенні слова (правотворчої, правозастосовної тощо), тобто право на здійснення особою своєї або чужої правової волі, виконання нормативних, судових, інших правових рішень, прийнятих ним на себе зобов'язань або покладених на суб'єкта обов'язків.

На основі цих досліджень можемо дійти висновку, що благодійні організації як юридичні особи мають загальну правосуб'єктність. Загальна правосуб'єктність благодійних організацій виражається у їхній можливості мати та набувати:

1) право обміну інформацією, поширювати інформацію для досягнення своєї статутної мети, брати участь у відносинах, які не суперечать статутним цілям організації;

2) обов'язок забезпечення вільного доступу до звітів, документів про господарську і фінансову діяльність відповідним органам.

Розглядаючи галузеву правосуб'єктність, ще раз наголосимо, що вона стосується діяльності особи в певних сферах суспільного життя, що становлять окремий предмет правового регулювання. Таким чином, галузева правоздатність дає можливість особі набувати суб'єктивних прав та обов'язків у сфері дії тих чи інших галузей об'єктивного права¹⁷⁴. Тому ми погоджуємось з М. В. Костівим у тому, що неможливо бути суб'єктом права взагалі, не маючи жодної галузевої правосуб'єктності. Визнання галузевої правосуб'єктності об'єктивно зумовлене самотійністю певної галузі права¹⁷⁵.

На соціальній цінності і сутності саме галузевої правосуб'єктності наголошує К. К. Лебедев і зазначає, що її носії є:

- 1) суб'єктами права взагалі;
- 2) суб'єктами цієї галузі права;

¹⁷⁴ Безбабіна О. Є. Поняття та правосуб'єктність юридичних осіб як суб'єктів підприємницької діяльності // Юридичний журнал. 2006. № 9. URL: <http://www.justicia.ua/article.php?id=2386> (дата звернення: 19.09.2015)

¹⁷⁵ Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах. Дис. ... канд. юр. наук. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. С.53.

3) як такі, що володіють визнаною державою здатністю до певного виду діяльності¹⁷⁶.

Отже, адміністративну правосуб'єктність благодійної організації в контексті галузевої правосуб'єктності можна визначити, як її здатність бути суб'єктом адміністративного права. Адміністративна правосуб'єктність як галузева категорія закріплює межі правової здатності благодійної організації у колі майбутніх адміністративно-правових відносин. З огляду на це правосуб'єктність в одному з її аспектів можна розуміти як взаємозв'язок особи і суспільства щодо майбутніх відносин особи з усіма третіми особами – суб'єктами адміністративного права¹⁷⁷.

На нашу думку, до адміністративної правосуб'єктності як галузевої категорії треба віднести такі можливості благодійних організацій: представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів у державних органах влади; звертатися у порядку, визначеному законодавством, до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб; одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей та завдань; вносити пропозиції до органів влади і управління; поширювати інформацію і пропагувати свої ідеї та цілі тощо.

Як зазначалось нами раніше, у теорії права, крім загальної та галузевої правосуб'єктності, виділяють також спеціальну правосуб'єктність.

Досліджуючи спеціальну правосуб'єктність юридичних осіб, зокрема благодійних організацій, варто розглянути підходи вчених-юристів до сутності поняття спеціальної правосуб'єктності та її різновидів. Наприклад, М. І. Брагинський писав, що «спеціальна правоздатність означає здійснення юридичними особами, прямо зазначеними в законі, тільки таких дій, які відповідають цілям їхньої діяльності, передбаченим у статуті, і несення пов'язаних з цією діяльністю обов'язків»¹⁷⁸. В. В. Лаптев зазначав, що спеціальна правоздатність дає

¹⁷⁶ Лебедев К. К. Понятие о содержании хозяйственной правосубъектности // Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1985. С.21.

¹⁷⁷ Мацелик Т. О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права // Науковий вісник Чернівецького університету. 2011. № 597. С. 92.

¹⁷⁸ Брагинский М. И. Комментарии к законам. Гражданский кодекс РФ с учетом изменений и новых законодательных актов. Юридические лица // Хозяйство и право. 1998. № 3. С. 12.

можливість здійснювати лише такі види діяльності, здобувати лише такі права, які відповідають предмету діяльності суб'єкта¹⁷⁹. Як бачимо, сутність поняття спеціальної правосуб'єктності характеризується обмеженою можливістю здійснювати та нести права і обов'язки відповідно до конкретного переліку можливих видів діяльності.

Подальший розгляд спеціальної правосуб'єктності в контексті адміністративного права варто зробити, проаналізувавши праці вчених-адміністративістів, які детально досліджували саме різновиди адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб.

М. В. Костів у межах адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб виділяє такі види спеціальної правосуб'єктності (спеціальні види адміністративної правосуб'єктності): податкову, реєстраційну, ліцензійну, патентну, митну, статистичну, кадрову, санітарно-епідеміологічну, екологічну, протипожежну правосуб'єктність, а також правосуб'єктність у сфері бухгалтерського обліку і фінансової звітності, охорони праці, обігу цінних паперів, стандартизації і сертифікації, метрології тощо. Також він зазначає, що усіма названими вище видами адміністративної правосуб'єктності володіють усі юридичні особи в обов'язковому порядку, оскільки такі види правосуб'єктності є необхідними і невід'ємними умовами існування та функціонування юридичних осіб.

У свою чергу, усі запропоновані види спеціальної правосуб'єктності М. В. Костів поділив на дві групи:

– перша – загальні види адміністративної правосуб'єктності, до яких належать податкова, у сфері бухгалтерського обліку і фінансової звітності, реєстраційна, статистична, кадрова, працевохоронна, протипожежна, санітарно-епідеміологічна, екологічна;

– друга – необов'язкові (факультативні) види адміністративної правосуб'єктності, до яких належать ліцензійна, патентна, митна, у сфері стандартизації і сертифікації, метрології, обігу цінних паперів та інші.

Загальними видами спеціальної правосуб'єктності володіють всі юридичні особи без додаткового дозволу, вона впливає з вимог закону (як обов'язкова).

¹⁷⁹ Лаптев В. В. Предпринимательское право: понятие и субъекты / Ин-т государства и права Рос. Акад. наук. М.: Юрист, 1997. С. 45.

Для обов'язкової (факультативної) спеціальної правосуб'єктності необхідний додатковий дозвіл (адміністративний акт)¹⁸⁰.

Виходячи з названих М.В. Костівим видів адміністративної правосуб'єктності, хочемо виділити різновиди загальної спеціальної адміністративної правосуб'єктності благодійних організацій: податкова, у сфері бухгалтерського обліку і фінансової звітності, статистична, кадрова, працевхоронна, протипожежна, реєстраційна тощо та обов'язкової спеціальної адміністративної правосуб'єктності у деяких благодійних організаціях, наприклад, митна.

Вважаємо за необхідне детальніше зупинитися саме на податковій правосуб'єктності благодійних організацій, тому що нині держава постала перед необхідністю залучення недержавних утворень (зокрема, благодійних організацій) для розв'язання назрілих економічних та соціальних проблем. Благодійні організації одночасно діють як суб'єкти податкового права і податкових правовідносин, у рамках яких держава та органи місцевого самоврядування виражають публічний фінансовий інтерес.

Податкова правосуб'єктність благодійних організацій закріплена у Податковому кодексі України. Під податковою правосуб'єктністю благодійних організацій слід розуміти здатність благодійної організації бути набувачем та носієм податкових обов'язків і прав. Податкова правосуб'єктність благодійних організацій настає з моменту їхнього внесення до Реєстру неприбуткових організацій та установ органами фіскальної служби, а припиняється з моменту їхнього зняття з відповідного обліку. Включення благодійних організацій до Реєстру неприбуткових організацій та установ тягне за собою настання відповідних податкових прав та обов'язків для благодійної організації. Податкові правовідносини виникають на підставі податкових норм, які встановлюють, змінюють чи скасовують податкові платежі, та у зв'язку з юридичними фактами, учасники яких наділені суб'єктивними правами та обов'язками, пов'язаними зі сплатою податків. Податкові правовідносини між фіскальними органами та благодійними організаціями мають державно-владний характер, тобто є безумовними та носять обов'язковий порядок їхнього виконання.

¹⁸⁰ Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : [монографія]. Л. : ПП Лукашук В. С., 2006. С.13.

Зареєстровані в Україні благодійні організації зберігають найбільш сприятливий податковий статус у сфері благодійної допомоги. Зокрема, легалізовані благодійні організації мають найбільший перелік видів доходів, звільнених від податку на прибуток підприємств, а саме:

- 1) кошти або майно, які надходять безоплатно;
- 2) безповоротну фінансову допомогу;
- 3) добровільні пожертви;
- 4) пасивні доходи (проценти, дивіденди, роялті та страхові відшкодування);
- 5) кошти або майно, які надходять від їхньої основної статутної діяльності;
- 6) дотації або субсидії з державного або місцевих бюджетів, державних цільових фондів, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги; технічну чи благодійну, зокрема гуманітарну допомогу.

Також благодійні організації звільнено від податку на земельні ділянки, що перебувають у власності таких організацій та не використовуються для підприємницької діяльності. Від податку на додану вартість також може бути звільнена лише благодійна допомога у негрошовій формі, яку надають зареєстровані благодійні організації.

Податковий кодекс України також створив сприятливі умови оподаткування благодійної діяльності в окремих сферах. До них треба віднести:

- 1) звільнення від податку на доходи фізичних осіб подарунків у негрошовій формі у розмірі до шести мінімальних заробітних плат протягом року (пункт 165.1.39 ПК);
- 2) повернення податкових знижок для благодійних внесків юридичних осіб-благодійників на користь недержавних неприбуткових установ та організацій (пункт 138.5.3 ПК);
- 3) скасування деяких податків і зборів, що вимагали додаткових витрат від благодійників (податок на рекламу, збір за використання місцевої символіки, збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей, гастрольний збір тощо);
- 4) звільнення від оподаткування доходів нерезидентів від благодійних гастрольних заходів (пункт 170.10.5 ПК);
- 5) звільнення від податку допомоги благодійних організацій на медичну допомогу і лікування (пункт 165.1.19 ПК);
- 6) поширення пільг щодо цільової благодійної допомоги на прийомні сім'ї (пункт 170.7.4 ПК);

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

7) звільнення багатодітних сімей від податку на нерухоме майно (пункт 265.2.2 ПК);

8) повернення положень про благодійну допомогу у формі ендавментів (пункт 170.7.5 ПК);

9) звільнення від податку на додану вартість безоплатної передачі цінних паперів на користь ендавментів (пункт 197.1.15 ПК).

Але хочеться відмітити і ту групу об'єктів, які не підлягають звільненню від оподаткування, а саме, операції з надання благодійної допомоги у вигляді зазначених Податковим кодексом України підакцизних товарів, цінних паперів, нематеріальних активів і товарів/послуг, призначених для використання в господарській діяльності.

У свою чергу, на благодійні організації покладаються певні адміністративні обов'язки. Вони зобов'язані сплачувати зазначені у податковому законодавстві податки та збори, подавати податковий звіт до державної фіскальної служби за базовий звітний (податковий) рік протягом 60 календарних днів, що настають за останнім календарним днем звітного (податкового) року, разом з річною фінансовою звітністю, подання якої передбачено положеннями п. 46.2 ст. 46 Податкового Кодексу України¹⁸¹.

У разі виявлення факту заборгованості благодійної організації перед бюджетами органи фіскальної служби не знімають її з обліку до погашення такої заборгованості, відтак податкова правосуб'єктність благодійних організацій має триваючий характер.

Держава повинна бути зацікавлена в розвитку благодійності. Це питання найактуальніше на даному етапі розвитку нашої незалежності. Саме тому розробка та удосконалення відповідних механізмів сприяння та підтримки будь-якої форми благодійності вважається прерогативою. У свою чергу, благодійники мають також дотримуватися чинного законодавства України, яке регламентує їхні податкові та митні відносини, і в жодному разі не зловживати при вчиненні такої діяльності.

Крім загальної та необов'язкової спеціальної адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб, М. В Костів виділяє виключну правосуб'єктність окремих юридичних осіб як учасників адміністративних

¹⁸¹ Податковий кодекс України: від 02 грудня 2010 року № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 28.11.2014)

правовідносин, зважаючи на мету і предмет їхньої діяльності. До них він відносить банки, інвестиційні фонди і компанії, благодійні організації, страхові організації, товарні біржі тощо¹⁸².

Виключна правосуб'єктність юридичних осіб тягне за собою вид їхньої діяльності. Так, Г. Тосунян і А. Вікулін визначають інститут виключного виду діяльності як дозвіл здійснювати певний вид діяльності і водночас заборону на здійснення інших видів підприємницької діяльності¹⁸³. Крім прямої вказівки на заборону суміщення певного виду діяльності з іншими видами підприємницької діяльності, законодавство може містити перелік видів діяльності, якими суб'єкт, що спеціалізується на діяльності виключного виду, не вправі займатись¹⁸⁴. Наприклад, відповідно до пп. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» благодійна діяльність визначається як добровільна особиста або майнова допомога для досягнення визначених цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара¹⁸⁵.

А. В. Пасічник розділяє адміністративну правосуб'єктність на загальну (що характерна для всіх без виключення юридичних осіб приватного права) та додаткову. Додаткову правосуб'єктність він поділяє на правосуб'єктність громадських організацій, фондових бірж, товарних бірж, саморегульованих організацій професійних учасників фондового ринку, кредитних спілок, благодійних організацій, релігійних організацій, професійних спілок та їхніх об'єднань, торгово-промислових палат, об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, приватних пенсійних фондів та підприємницьких товариств (підприємницьку). Її можна назвати додатковою цільовою адміністративною правосуб'єктністю. Також він вказує, що лише підприємницькі товариства можуть мати інші види додаткової адміністративної правосуб'єктності:

¹⁸² Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : [монографія]. Л. : ПП Лукашук В. С., 2006. С. 14.

¹⁸³ Тосунян Г., Викулін А. Исключительная правоспособность банка // Хозяйство и право. 1999. № 5. С. 59.

¹⁸⁴ Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : [монографія]. Л. : ПП Лукашук В. С., 2006. С. 14.

¹⁸⁵ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015)

конструкційну (критерієм виділення якої є організаційно-правова форма юридичної особи) та предметну. Конструкційна поділяється на додаткову конструкційну адміністративну правосуб'єктність приватного акціонерного товариства та додаткову конструкційну адміністративну правосуб'єктність публічного акціонерного товариства. Предметна поділяється на страхову, банківську, аудиторську, інвестиційну, довірчу, фондову та освітню додаткові предметні адміністративні правосуб'єктності¹⁸⁶.

Як бачимо, А. В. Пасічник не виділяє спеціальну адміністративну правосуб'єктність юридичних осіб, а розглядає лише адміністративну правосуб'єктність конкретних видів юридичних осіб. На нашу думку, така позиція А. В. Пасічника є поверхневою та неповною, в якій не розкривається весь спектр взаємовідносин некомерційних організацій, різновидом яких є і благодійні організації, з суб'єктами публічної адміністрації.

У свою чергу, М. Ю. Віхляєв поділяє адміністративну правосуб'єктність громадських об'єднань залежно від виду адміністративних правовідносин, в які вони вступають, на активну адміністративну правосуб'єктність та пасивну адміністративну правосуб'єктність. Він зазначає, що у відносинах, у яких громадські об'єднання виступають об'єктом адміністративно-правового впливу, вони мають пасивну адміністративну правосуб'єктність (наприклад, відносини, які виникають під час легалізації громадських об'єднань, притягнення їх до адміністративної відповідальності), а у відносинах, де на них не здійснюється адміністративно-правовий вплив, вони реалізують свою активну правосуб'єктність (наприклад, відносини, пов'язані участю громадських об'єднань у консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, що утворюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій із громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності)¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Пасічник А. В. Правові засади набуття і припинення адміністративної правосуб'єктності юридичними особами приватного права: автореф. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2012. С. 19.

¹⁸⁷ Віхляєв М. Ю. Види адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань // Вісник Запорізького національного університету: збірник наукових праць. Юридичні науки. 2013. № 1. Ч. I. С. 85.

Користуючись таким поділом, на нашу думку, необхідно зазначити, що пасивна адміністративна правосуб'єктність благодійних організацій виникає у відносинах, пов'язаних із легалізацією благодійних організацій, припиненням їхньої діяльності, притягненням їх до відповідальності, а активна правосуб'єктність виникає у правовідносинах, в яких на благодійні організації адміністративний вплив не здійснюється.

Підводячи підсумок вищевикладеного, на нашу думку, можна говорити про те, що адміністративна правосуб'єктність, по-перше, – є різновидом галузевої правосуб'єктності, по-друге, – є необхідною умовою функціонування юридичних осіб у адміністративних правовідносинах. Різновидами спеціальної адміністративної правосуб'єктності благодійних організацій можуть бути: загальна (без якої благодійна організація не може функціонувати взагалі), факультативна (за допомогою якої благодійні організації мають можливість виконувати окремі необхідні для них функції) та виключна правосуб'єктність благодійних організацій (яка передбачає здійснення саме благодійної діяльності). Залежно від виду адміністративно-правових відносин, в які вступають благодійні організації, адміністративна правосуб'єктність може бути активною та пасивною.

2.3. Припинення функціонування благодійної організації як підстава втрати її адміністративно-правового статусу

Формування правової та демократичної держави, ряд докорінних змін у соціокультурному житті України, слабка підтримка неприбуткового сектору країни, короткострокова орієнтація благодійних організацій, проблеми, пов'язані з функціонуванням благодійних організацій у суспільстві, вимагають невідкладного вдосконалення законодавства і подальшого розвитку конструктивних відносин між органами влади і благодійними організаціями. Надзвичайно актуальним у вирішенні проблем, пов'язаних із благодійністю, є дослідження адміністративно-правових засобів її охорони та забезпечення, оскільки більшість правових норм, які регулюють ці правовідносини, належить саме до галузі адміністративного права.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Адміністративно-правове регулювання діяльності благодійних організацій поширюється і на процедуру припинення їхньої діяльності, під час якої благодійні організації реалізують свою адміністративну правосуб'єктність. Хочемо наголосити, що питанням правового регулювання припинення юридичних осіб, якими, в свою чергу, і є переважна більшість благодійних організацій, приділяли увагу представники різних галузей права: господарського, цивільного, адміністративного, конституційного, що зумовлено специфікою та складністю правовідносин, які виникають під час процедури припинення юридичних осіб.

Припинення діяльності благодійної організації є таким самим закономірним та органічним процесом, як і її створення. Поняття припинення благодійної організації відсутнє в законодавстві України. Проте у доктринальному розумінні припиненням вважаються юридичні умови, за яких юридичні особи втрачають право провадити статутну діяльність та, відповідно, втрачають свою правосуб'єктність з моменту внесення відповідного запису до Реєстру суб'єктів підприємницької діяльності¹⁸⁸.

Благодійні організації в Україні – це, як правило, юридичні особи і їхнє припинення, згідно з чинним законодавством, цілком відповідає процедурі припинення юридичної особи. Наприклад, В. С. Щербина, розглядаючи питання припинення юридичної особи, зазначає, що припинення діяльності підприємства – одне з юридичних понять господарського права, до змісту якого входять юридичні підстави («умови»), акти та процесуально-правові дії щодо припинення діяльності підприємства як суб'єкта права¹⁸⁹. Р. В. Мавліханова під час дослідження цього питання прирівнює припинення юридичної особи до її юридичної смерті (неможливості надалі брати участь у правовідносинах)¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Зыкова И. В. Юридические лица: создание, реорганизация, ликвидация. М. : Ось-89, 2005. С. 137.

¹⁸⁹ Щербина В. С. Господарське право: підручник. 3-тє вид., перероб. і доп.. К. : Юрінком Інтер, 2006. С. 96.

¹⁹⁰ Мавліханова Р. В. Виробничі кооперативи як суб'єкти цивільного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес, сімейне право, міжнародне приватне право». Х.: Національний ун-т внутрішніх справ, 2005. С. 13.

Підставами припинення благодійних організацій є певні обставини, з якими закон пов'язує припинення їхньої діяльності. Вони закріплюються як в установчих документах організацій, так і законодавством України.

Відповідно до ст. 59 Господарського кодексу України та Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» є добровільний та примусовий спосіб припинення діяльності юридичних осіб.

Добровільним способом припинення діяльності юридичних осіб є ліквідація або реорганізація, які здійснюються за рішенням засновника чи уповноваженого ним органу або вищого органу управління, яким зазвичай є загальні збори учасників, за власною заявою; у зв'язку із закінченням строку, на який створювалася організація; у разі досягнення цілей та мети, закріплених в установчих документах та заради якої вона була створена.

В обох випадках добровільного припинення діяльності юридичних осіб суб'єкт, що припиняється, більше не існуватиме. Але хочемо зазначити, що за ліквідації відбувається остаточне припинення будь-якої діяльності суб'єкта (організації), а в зв'язку з реорганізацією відбувається припинення функціонування суб'єкта (організації) в конкретній організаційно-правовій формі. Основна відмінність добровільних способів припинення діяльності юридичних осіб (ліквідації та реорганізації) полягає в юридичних наслідках факту припинення їхнього існування, у наявності або відсутності правонаступництва.

Примусове припинення діяльності юридичних осіб здійснюється за рішенням суду, у передбачених законом випадках, у разі визнання особи в установленому порядку банкрутом; визнання недійсним запису про проведення державної реєстрації через порушення закону, допущені під час створення юридичної особи, які не можна усунути; провадження діяльності, що суперечить установчим документам, або такої, що заборонена законом; неподання протягом року до органів фіскальної служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону; визнання судом юридичної особи-емітента такою, що відповідає ознакам фіктивності¹⁹¹.

¹⁹¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15/paran174> (дата звернення: 24.04.2015).

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

На сьогодні в Україні припинення діяльності благодійних організацій регулюється спеціальним законодавством про благодійну діяльність, тобто Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.12, установчими документами та значною кількістю нормативно-правових актів, до яких, насамперед, належать ЦК України, ГК України, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15.05.03, Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 01.08.14 та інші нормативні акти, зокрема відомчі.

Положення Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» з питання припинення діяльності благодійних організацій, так само як із питання державної реєстрації благодійних організацій відсилають на норму, вказуючи, що вона здійснюється у встановленому законодавством порядку. Нормативно-правові акти, якими регулюється діяльність благодійних організацій в Україні, також не містять і визначень таких понять, як «припинення благодійної організації», «припинення благодійного фонду», «ліквідація», «реорганізація» тощо. Ці поняття ми можемо сформулювати на підставі таких нормативно-правових актів, як Цивільний кодекс України, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Єдиний реєстр громадських формувань» від 19 грудня 2008 року № 2226/5.

Також Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» повністю не урегульоване питання, пов'язане із вирішенням долі активів благодійних організацій, що ліквідуються, хоча, на нашу думку, є одним із основних питань. Ця проблема полягає в тому, що відповідно до основних ознак, що відрізняють благодійні організації від інших організацій, наприклад, господарських товариств, громадських організацій, є те, що майно благодійних організацій, що ліквідуються, не може бути розподілене між його членами. У Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» зазначено, що активи й інше майно благодійних організацій, що залишаються під час ліквідації організацій після задоволення вимог кредиторів, не може перерозподілятися між їхніми членами і засновниками, а повинні бути передані одній чи кільком благодійним організаціям у порядку, встановленому установчими документами, або за

рішенням суду, а за умови відсутності таких організацій спрямовуються до Державного бюджету України¹⁹².

Виходячи з положень Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», благодійна організація є такою, що припинилася, з дати внесення до реєстру благодійних організацій запису про державну реєстрацію припинення благодійної організації.

У разі припинення благодійної організації вона має пройти подвійний шлях, оскільки чинне законодавство розмежовує два етапи припинення благодійної організації: перший – подання документів на припинення діяльності до органів юстиції; другий – подання документів на припинення діяльності до державного реєстратора, що значно ускладнює процес припинення діяльності благодійних організацій¹⁹³.

Згідно зі ст. 18. Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» припинення благодійної організації здійснюється:

- 1) відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»;
- 2) правонаступниками благодійної організації у разі її реорганізації має бути одна чи кілька благодійних організацій;
- 3) підстави для прийняття судом рішення про ліквідацію благодійної організації визначаються законом¹⁹⁴.

Таким чином, законодавство України про благодійну діяльність встановлює три способи припинення благодійних організацій. Перший спосіб припинення діяльності благодійних організацій – реорганізація – відбувається в порядку правонаступництва, тобто коли речові та зобов'язальні права й обов'язки благодійної організації, що припиняється, переходять до іншої благодійної організації (правонаступника),

¹⁹² Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

¹⁹³ Настільна книга для неприбуткових організацій. / За редакцією А. Ткачука. 2-е вид., випр. і доповн., адапт. до укр. законодавства станом на 01.08.2005 р. К.: Ін-т громадян. сусп.-тва: ІКЦ «Леста», 2005. С. 80.

¹⁹⁴ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

яка найчастіше є новоутвореною організацією. У свою чергу, реорганізація відбувається шляхом злиття, приєднання, поділу чи перетворення. Другий спосіб припинення – ліквідація – спосіб, при якому не відбувається перехід прав та обов'язків у порядку правонаступництва від ліквідованої організації до її правонаступників, а сама благодійна організація перестає існувати як юридична особа. Благодійна організація вважається ліквідованою з дня внесення до державного реєстру запису про її припинення. Третім способом є примусова ліквідація, що відбувається за рішенням суду, щодо якої останнім часом у юридичній літературі вживається термін «адміністративний порядок припинення діяльності»^{195,196}.

Відмінність реорганізації від ліквідації полягає в тому, що при реорганізації як одному зі способів припинення благодійної організації виникає правонаступництво, тобто всі права й обов'язки благодійних організацій, що реорганізуються, чи їхня частина переходять до інших суб'єктів права, тобто відбувається універсальне правонаступництво. Виходячи з цього, на нашу думку, повністю обґрунтованою є заміна терміна «реорганізація», який у законодавстві не має обґрунтованого та закріпленого визначення на інший – «припинення шляхом правонаступництва»¹⁹⁷. Наприклад, ст.104 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року передбачає, що юридична особа припиняється в результаті передання всього свого майна, прав, та обов'язків іншим юридичним особам – правонаступникам (злиття, приєднання, поділ, перетворення) або в результаті ліквідації¹⁹⁸, тобто йдеться про існування двох способів припинення: припинення з правонаступництвом та ліквідація юридичної особи. Відповідно до Закону України

¹⁹⁵ Чуряев А. В. Административно-правовое регулирование государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». М.: Орловский гос. техн. ун-т., 2009. С. 11.

¹⁹⁶ Титова Е. В., Переверзев А. Н. Правовое регулирование ликвидации обществ с ограниченной ответственностью: некоторые проблемы и пути их решения // Вісник Донецького університету. Сер. В.: Економіка і право. 2008. № 1. С. 367.

¹⁹⁷ Коровайко А. Реорганизация юридических лиц: проблемы правового регулирования // Хозяйство и право. 1996. № 11. С. 74.

¹⁹⁸ Цивільний кодекс України : Закон від 16 січня 2003 року № 435-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 10.03.2014).

«Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» реорганізація (припинення шляхом правонаступництва) відбувається у формі злиття, приєднання, поділу чи перетворення.

За Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» припинення благодійної організації здійснюється за рішенням її вищого органу управління відповідно до вимог установчих документів (п. 7 ч. 2 ст. 14), з чого можна зробити висновок, що реорганізація є добровільним способом припинення благодійної організації, а права та обов'язки благодійної установи, що реорганізується, переходять до її правонаступників.

Також хочемо наголосити, що реорганізація благодійних організацій (припинення шляхом правонаступництва) відбувається лише в межах організаційно-правових форм благодійних установ, тому благодійна організація не може бути перетворена ні в підприємницьку юридичну особу, ні в непідприємницьку організацію, оскільки в обох випадках буде відбуватися зміна цільової спрямованості реорганізовуваної організації.

Реорганізація благодійної організації оформлюється розділовим балансом або передатним актом¹⁹⁹. Хоча в законодавстві України немає визначення поняття розділовий баланс, Б. Поляков і І. Замойський зазначають, що розділовий баланс (передатний акт) являє собою адміністративний акт, який, як і юридичний факт, завжди передують створенню юридичної особи на базі виділеного майна реорганізованого підприємства²⁰⁰.

Розглянувши правову сутність припинення благодійних організацій шляхом реорганізації, ми можемо зробити висновок, що саме поняття «реорганізація» дуже суперечливе, і створює ряд проблем як при розумінні своєї сутності, так і при застосуванні його на практиці, тобто як способу припинення благодійної організації, оскільки Закон України «Про благодійні організації та благодійну діяльність», як уже зазначалося, не закріплює визначення цього поняття та не наводить переліку його форм. На нашу думку, цей недолік законодавства повинен бути усунений при розробці перспективного законодавства про благодійність та зазначати, що благодійні організації припиняються в

¹⁹⁹ Гражданское право: учебник / Отв. ред. Е. А. Суханов: В 2-х т. Т.1. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2000. С. 630.

²⁰⁰ Поляков Б., Замойский И. Проблемы реорганизации юридических лиц // Предпринимательство, хозяйство и право. 1997. № 5. С. 5.

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

результаті передачі всього свого майна, прав та обов'язків іншим благодійним установам- правонаступникам шляхом злиття, приєднання, поділу чи перетворення.

Припинення благодійних організацій шляхом злиття відбувається виключно за рішенням засновників або уповноважених осіб двох чи більше благодійних організацій злитися в одну, тобто передати їй усі майнові права і зобов'язання. Припинення шляхом злиття також характеризується одночасним припиненням діяльності реорганізованих благодійних організацій та реєстрацією в органах юстиції благодійної організації- правонаступника.

Благодійні організації найчастіше припиняються шляхом злиття при однаковій спрямованості декількох благодійних організацій, що діють на обмеженій території (на території одного регіону); задля більш ефективної та продуктивної подальшої діяльності благодійників, об'єднавши фінансові кошти та майно в рамках однієї установи- правонаступника.

Ми вже зазначали раніше, що вибір такої форми припинення, як злиття, залежить виключно від ініціативи засновників благодійних організацій, а саме: вищі органи управління організації приймають відповідні рішення про реорганізацію на загальних зборах (з'їзді) чи одноособово та оформлюють його протоколом загальних зборів, далі узгоджуються проекти договорів про злиття організацій (тексти договорів повинні бути ідентичні), затверджується передатний акт (баланс) та відбувається підписання договору про злиття.

У свою чергу, благодійна організація- правонаступник також проводить установчі збори, на яких приймається рішення про її створення, затверджуються установчі документи та обираються органи управління організацією.

Лише після перерахованих підготовчих етапів благодійна організація- правонаступник реєструється, підписуються передатні акти (баланси) між благодійними організаціями- правопередниками і благодійною організацією- правонаступником, після чого, саме і відбувається виключення благодійних організацій- правопередників з державного реєстру.

Реорганізації благодійних організацій шляхом приєднання являє собою припинення діяльності декількох (однієї) благодійних організацій, які вирішили приєднатися, та передачу всіх майнових прав та обов'язків благодійній організації, до складу якої вони включаються.

Благодійна організація, до якої включаються інші, продовжує існувати та не ліквідується.

Хочемо наголосити, що при приєднанні, на відміну від злиття, не створюється нової благодійної організації- правонаступника. Така організація створена та існує до моменту приєднання і продовжує своє існування після нього.

Реорганізованою шляхом приєднання вважається благодійна організація- правонаступник з моменту внесення в державний реєстр запису про припинення діяльності приєднаних (приєднаної) організацій.

Приєднання, як і злиття залежить тільки від ініціативи засновників благодійних організацій. Також ці дві форми реорганізації схожі в тому, що всі майнові права та зобов'язання благодійних організацій- правопередників передаються одній благодійній організації- правонаступнику, тільки при злитті – новоствореній організації, а при приєднанні – вже існуючій організації на момент ухвалення рішення про приєднання.

Реорганізації благодійних організацій у формі приєднання як і у формі злиття передують такі етапи: прийняття вищими органами управління організації відповідних рішень про реорганізацію в конкретній формі на загальних зборах (з'їзді), оформлення протоколу загальних зборів, узгодження проектів договорів про приєднання організацій (тексти договорів повинні бути ідентичні), затвердження передатного акта (балансу) та підписання договору про приєднання.

У свою чергу, благодійна установа- правонаступник, до якої відбувається приєднання, також проводить загальні збори, на яких приймає та затверджує зміни в установчих документах у зв'язку з правонаступництвом, змінюється склад засновників, якщо це зазначалося у договорі про приєднання.

Останнім етапом реорганізації шляхом приєднання є підписання передатних актів між організаціями- правопередниками й організацією- правонаступником з подальшим виключенням організацій- правопередників з державного реєстру.

Поділ як одна із форм реорганізації передбачає припинення однієї благодійної організації та створення на її базі декількох нових благодійних організацій. У свою чергу, новоствореним благодійним установам, згідно до розділового балансу, передаються всі права й обов'язки розділеної благодійної організації.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Вищий орган управління благодійної організації-правопопередника на загальних зборах приймає рішення про поділ, що оформлюється протоколом загальних зборів та затверджує розділовий баланс, а благодійні організації- правонаступники, в свою чергу, також проводять установчі збори, приймають рішення про затвердження установчих актів та обирають органи управління. Підписання розділових балансів між благодійною організацією-правопопередником і благодійними організаціями- правонаступниками є завершальним етапом реорганізації у формі поділу, після чого благодійна організація, що розділилася, припиняє своє функціонування та виключається з державного реєстру.

На нашу думку, така форма реорганізації, як перетворення, тягне за собою тільки зміну організаційно-правової форми благодійної організації, а не припинення її діяльності. При перетворенні реорганізовується благодійна організація підлягає лише перереєстрації і продовжує свою діяльність, але вже в новому вигляді²⁰¹.

Хочемо зазначити, що на практиці припинення благодійних організацій шляхом реорганізації відбувається дуже рідко, тому цей процес викликає як науковий, так і практичний інтерес та має багато суперечливих поглядів.

Розглядаючи такий спосіб припинення діяльності благодійних організацій, як ліквідація, хочемо акцентувати увагу на добровільній ліквідації (саморозпуску) благодійних організацій. Зазначимо, що добровільна ліквідація (саморозпуск) – урегульована законодавством процедура припинення діяльності благодійних організацій без правонаступництва, тобто переходу прав та обов'язків від ліквідованої організації до іншої благодійної організації.

Добровільна ліквідація благодійних організацій відбувається за рішенням органу управління, уповноваженого на те установчими документами організації. Однією з підстав саморозпуску є досягнення мети та статутних цілей організації, але виходячи з економічної ситуації, яка склалась на сьогодні в нашій державі, основною причиною добровільної ліквідації благодійних організацій є відсутність достатньої кількості матеріальних коштів для досягнення поставлених перед ними цілей та завдань. Найгостріше питання добровільної ліквідації

²⁰¹ Літвіна О. Ю. Правове положення благодійних організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12 00 03. Харків, 2003. С. 155.

сьогодні стоїть перед благодійними організаціями, діяльність яких розрахована на невелике коло дестинаторів.

Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», як і попередній Закон України «Про благодійництво та благодійні організації», не розкриває правового поняття терміна «ліквідація», що є, на нашу думку, його значним недоліком. Але сучасна правова наука, ґрунтуючись на тих принципах, які вже закладені в основних актах цивільного та господарського права, робить спроби не лише сформулювати вичерпне визначення ліквідації, яке відображало б усі специфічні ознаки цього явища, а й виробити єдиний підхід до сутності таких ознак²⁰².

На нашу думку, дослідивши всі обставини з цього питання, можна дати визначення терміна «ліквідація» благодійної організації, а саме – це визначена законом одна з форм припинення діяльності благодійних організацій, що здійснюється без правонаступництва, тобто переходу прав та обов'язків благодійної організації, що ліквідується до іншої організації та відбувається за рішенням органу управління, уповноваженого на те установчими документами організації.

Під час добровільної ліквідації благодійних організацій органи виконавчої влади повинні керуватися Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», який, на жаль, не передбачає чіткого порядку добровільної ліквідації благодійних організацій, а відсилає до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», що є, на нашу думку, його суттєвим недоліком.

Благодійна організація має право у будь-який час прийняти рішення про припинення своєї діяльності (саморозпуск). Відповідно до ст.18 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» рішення про ліквідацію благодійної організації приймає уповноважений на те орган управління благодійної організації у порядку, зазначеному установчими документами цієї організації, і закріплюється протоколом. Як правило, у цьому протоколі повинні бути зазначені такі пункти:

- рішення про припинення діяльності;
- призначення ліквідаційної комісії.

²⁰² Брагинский М. И. Комментарии к законам. Гражданский кодекс РФ с учетом изменений и новых законодательных актов. Юридические лица // Хозяйство и право. 1998. № 3.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Ліквідаційна комісія проводить припинення благодійної організації як юридичної особи, а також приймає рішення щодо використання коштів та майна благодійної організації після її ліквідації відповідно до закону і установчих документів. Зазвичай ліквідаційна комісія має у своєму складі 3 особи, але за певних умов законодавство дозволяє мати і одного ліквідатора (він і є головою ліквідаційної комісії). У протоколі важливо вказати прізвища, імена та по-батькові членів ліквідаційної комісії, їхні паспортні дані, адреси проживання та ідентифікаційні номери. У разі відсутності цих даних державний реєстратор має право відмовити у прийнятті цього рішення про ліквідацію.

Після прийняття рішення про саморозпуск благодійної організації голова ліквідаційної комісії (або уповноважена ним особа) подає для внесення до Єдиного державного реєстру запису про рішення щодо припинення юридичної особи оригінал або завірену копію такого рішення (протоколу), а також квитанцію про сплату державного мита за публікацію повідомлення про припинення діяльності благодійної організації. Документи подаються державному реєстратору не пізніше трьох робочих днів з моменту прийняття рішення про саморозпуск за місцем реєстрації благодійної організації.

У свою чергу, в день прийняття перелічених вище документів державний реєстратор перевіряє відповідність наданих документів законодавству України і статуту благодійної організації та у разі відсутності порушень вносить інформацію до Єдиного державного реєстру про рішення щодо припинення благодійної організації. У протилежному випадку державний реєстратор відмовляє у визнанні цього рішення про ліквідацію благодійної організації. Протягом десяти робочих днів з дня отримання документів про рішення щодо саморозпуску благодійної організації державний реєстратор опубліковує повідомлення про таке рішення у спеціалізованому друкованому засобі масової інформації «Бюлетень державної реєстрації».

Хочемо наголосити, що з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про рішення засновників (учасників) благодійної організації щодо добровільної ліквідації організації ліквідаційна комісія набуває своїх повноважень та розпочинає припинення благодійної організації як юридичної особи, а саме:

- закриває рахунки, відкриті у фінансових установах, крім рахунку, який використовується для розрахунків з кредиторами під час

ліквідації юридичної особи (такий порядок передбачений пп. 20.4 розд. 20 Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах, затвердженої постановою правління Національного Банку України від 12.11.2003 № 492.)²⁰³;

– вживає заходів щодо закриття відокремлених підрозділів благодійної організації (філій, представництв) та, відповідно до законодавства про працю, здійснює звільнення працівників благодійної організації, що припиняється;

– складає та подає органам Державної фіскальної служби, Пенсійного фонду, соціального страхування звітність за останній звітний період разом зі всією первинною документацією для проведення перевірок та визначення наявності або відсутності заборгованості зі сплати податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інше.

Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» перераховані вище органи повідомляються про ліквідацію юридичної особи державним реєстратором. Але звертаємо увагу на те, що ліквідаційні комісії повинні самостійно звернутися щодо здійснення непланових перевірок у зв'язку із ліквідацією, це набагато пришвидшить процес процедури ліквідації. Також, вивчаючи цю проблему, ми дійшли висновку, що найбільше часу займає перевірка фіскальними органами, які не завжди здійснюють її у визначений строк. Тому слід завчасно готуватися і домовлятися із фіскальними органами про здійснення перевірки, оскільки без довідок про відсутність заборгованості перед бюджетами державний реєстратор не має права брати у платника податків документи і ставити відмітку про припинення юридичної особи;

– після закінчення строку для пред'явлення вимог кредиторами складає проміжний ліквідаційний баланс, що включає відомості про склад майна, що ліквідується, перелік пред'явлених кредиторами вимог та результат їхнього розгляду. Відповідно до законодавства проміжний ліквідаційний баланс затверджується членами благодійної організації;

²⁰³ Інструкція про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах: затверджено постановою правління Національного банку України від 12.11.2003 № 492 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1172-03> (дата звернення: 12.07.2015).

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

– після завершення розрахунків з кредиторами (строк пред'явлення кредитором своїх вимог до юридичної особи, що припиняється, не може становити менше двох і більше шести місяців з дня опублікування повідомлення про рішення щодо припинення юридичної особи) складає ліквідаційний баланс, забезпечує його затвердження членами благодійної організації та забезпечує подання органам фіскальної служби.

Відповідно до ч. 5 та ч. 6 ст. 18 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» активи, що залишаються під час ліквідації благодійної організації після задоволення вимог їхніх кредиторів, мають бути передані одній чи кільком благодійним організаціям у порядку, встановленому установчими документами організації, або за рішенням суду. За відсутності таких організацій активи благодійної організації, що ліквідується, спрямовуються до Державного бюджету України.

Документи, що підлягають обов'язковому зберіганню, передаються в установленому законодавством порядку відповідним архівним установам. Це є важливим моментом, оскільки відповідно до Переліку типових документів, що створюються під час діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів, затвердженого наказом Міністерства юстиції України 12.04.2012 № 578/5, найдовше зберігається документація з кадрів. Зокрема, максимальний строк зберігання кадрової документації становить 75 років²⁰⁴.

Ліквідаційна комісія (ліквідатор) забезпечує подання державному реєстраторові заповненої реєстраційної картки на проведення державної реєстрації припинення благодійної організації у зв'язку з ліквідацією; довідки органу фіскальної служби про відсутність заборгованості зі сплати податків, зборів; довідки відповідного органу Пенсійного фонду України про відсутність заборгованості зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових коштів до Пенсійного фонду України і фондів соціального

²⁰⁴ Про затвердження Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів: Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2012 № 578/5 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0571-12> (дата звернення: 16.03.2018).

страхування. Наголошуємо, що відповідно до змін у законодавстві перевірку правильності сплати ЄСВ на сьогодні проводить фіскальна служба, а ПФУ лише видає довідку про відсутність заборгованості на підставі довідки, виданої ДФС; довідка архівної установи про прийняття документів, які, відповідно до закону, підлягають довгостроковому зберіганню.

Після подачі вищевказаних документів державний реєстратор проводить припинення благодійної організації в результаті її ліквідації в строк, що не повинен перевищувати один робочий день, і видає голові ліквідаційної комісії (ліквідатору) або уповноваженій ним особі повідомлення про проведення державної реєстрації припинення благодійної організації.

Акцентуємо на тому, що законодавство не закріплює кількісний склад, порядок створення та коло повноважень ліквідаційної комісії під час ліквідації благодійних організацій, що призводить до певних порушень та ускладнень під час процедури припинення благодійної організації шляхом ліквідації (саморозпуску). К. Трофимов і Ф. Раянов, розглядаючи правову природу ліквідаційної комісії, зазначали, що ліквідаційна комісія повинна бути прирівняна до органів управління, а її члени – до посадових осіб виконавчого органу^{205,206}. Ми розділяємо точку зору цих правників, оскільки з дня свого призначення ліквідаційна комісія отримує усі повноваження з управління справами благодійної організації, що ліквідується (хоч і на незначний період).

Тому слід зазначити, що дієздатність благодійної організації в період процесу її ліквідації здійснюється через ліквідаційну комісію, тобто комісія контролює виконання усіх фінансово-майнових зобов'язань благодійної організації, вирішує долю активів благодійної організації після її ліквідації, виступає в суді від імені благодійної організації.

Виходячи з вищевикладеного можна зробити висновок, що нормативно-правова база, яка регулює діяльність благодійних організацій, майже не закріплює та не регламентує порядок ліквідації цих організацій, тому вважаємо, що ця процедура в обов'язковому порядку повинна регулюватися установчим актом організації.

²⁰⁵ Трофимов К. Ликвидация юридических лиц: вопросы имущественной ответственности // Хозяйство и право. 1995. № 9. С. 63–64.

²⁰⁶ Раянов Ф. Акционерное общество: вопросы имущественной и материальной ответственности // Хозяйство и право. 1991. № 6. С. 145.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Отже, здійснення ліквідації благодійної організації є досить кропіткою роботою, ніж це здається спочатку, й зазначена ліквідація має свої особливості та процеси.

Немало проблемних питань виникає і за примусової ліквідації благодійних організацій за рішенням суду. Цей процес регулюється тільки нормативними актами, тому і всі відносини, що виникали при цьому, будуть правовими, в тому числі адміністративно-правовими, оскільки примусове припинення діяльності благодійних організацій здійснюється всупереч волі засновників, керівних органів та членів організацій.

Свобода діяльності благодійних організацій не є абсолютною. На них повною мірою поширюється обов'язок дотримуватися Конституції України та законодавства України. У зв'язку з цим у законодавстві закріплені певні заходи державного примусу, які застосовуються до організацій, зокрема їхні ліквідації в судовому порядку.

Роль судів у нашій державі як процесуального гаранта дотримання прав юридичних осіб при їхній ліквідації на сьогодні заперечувати не можна.

Також іншою, не менш важливою адміністративно-правовою гарантією дотримання прав благодійних організацій органами державної влади при примусовому припиненні їхньої діяльності повинне бути досконале законодавство з цього питання. Чим конкретніше в законодавстві будуть сформульовані норми щодо процесу примусової ліквідації благодійних організацій, тим менше буде зловживань з боку влади та можливостей для прийняття помилкових рішень.

Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» не дає переліку підстав для прийняття судом рішення про ліквідацію благодійних організацій, а відсилає нас до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». У цьому аспекті більш досконалим є Закон України «Про громадські об'єднання»²⁰⁷, в якому вичерпно зазначений перелік підстав примусової ліквідації громадських організацій, до яких відносять і благодійні організації.

Як показує практика, застосування господарськими судами процесуального законодавства під час розгляду подібних справ є

²⁰⁷ Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і факультетів. Х., 2000.

неоднозначним, що викликає ряд проблем. Одні судді розглядають цю категорію справ у рамках господарсько-процесуального законодавства, а інші – адміністративно-процесуального.

До адміністративної юрисдикції у розумінні положень стст. 2, 3 КАС України²⁰⁸ належить публічно-правовий спір, в якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Порядок державної реєстрації припинення благодійної організації на підставі судового рішення зазначається у ст. 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». Ми розділяємо точку зору Н.В. Галіціної, яка, розглядаючи питання припинення юридичної особи на підставі судового рішення, зазначила, що ця норма закону є адміністративно-процедурною нормою, оскільки²⁰⁹:

- 1) як підставу для звернення до адміністративного суду передбачає здійснення певних контрольно-наглядових процедур визначеним адміністративним органом;
- 2) судові рішення виносяться в порядку адміністративного судочинства (юрисдикційних процедур), оскільки однією зі сторін такого провадження є суб'єкт владних повноважень;
- 3) виконання судового рішення здійснюється в межах реєстраційної процедури, а саме державної реєстрації припинення юридичної особи.

Виходячи з вищевикладеного зазначимо, що справи про примусове припинення діяльності благодійних організацій з ініціативи органів виконавчої влади повинні розглядатися в окружних адміністративних судах, а Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» потребує відповідного удосконалення щодо розгляду справ про примусове припинення діяльності благодійних організацій в адміністративних судах у порядку, передбаченому КАС України.

²⁰⁸ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 12.07.2015).

²⁰⁹ Галіцина Н. В. Припинення суб'єктів господарювання як адміністративна процедура // Вісник Запорізького національного університету. 2010. № 4. С. 98.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Під час ліквідації благодійної організації Міністерство юстиції України, органи прокуратури і суди вправі керуватися як Кодексом адміністративного судочинства України, так і Цивільним кодексом України, а також Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців».

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» підставами для припинення діяльності благодійної організації за рішенням суду є: здійснення нею діяльності, що суперечить установчим документам, або такої, що заборонена законом; визнання судом недійсною державної реєстрації через допущені при її створенні порушення, які не можна усунути, а також в інших випадках, встановлених законом; неподання протягом року органам Державної фіскальної служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону; наявність в Єдиному державному реєстрі запису про відсутність юридичної особи за вказаним її місцезнаходженням²¹⁰.

На нашу думку, підстави припинення благодійної організації повинні міститися в Законі, а тому пропонуємо доповнити ч. 4 ст. 18 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та викласти в такій редакції: «Підставами для примусового припинення діяльності благодійної організації є: систематичне або грубе порушення законодавства України; пропаганда війни, насильства чи жорстокості, розпалювання національної та релігійної ворожнечі тощо; порушення благодійною організацією вимог стст. 36, 37 Конституції України, а саме: якщо їхні дії спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення тощо (додаток А).

Отже, ліквідація благодійної організації за рішенням суду – це найсерйозніша міра примусу, яка може до них застосовуватись. Після

²¹⁰ Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : Юрид. думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 2005.

ліквідації благодійна організація не може вступити ні в які правовідносини, зокрема і адміністративно-правові. Таким чином, ліквідація благодійної організації означає ліквідацію і її адміністративно-правового статусу.

Рішення суду про ліквідацію благодійної організації, що вступило в законну силу, підлягає виконанню органами юстиції.

Відповідно до законодавства України рішення суду щодо припинення благодійної організації не пізніше наступного робочого дня з дати його надходження вноситься до Єдиного державного реєстру запису про судові рішення та направляється постійно діючому уповноваженому органу благодійної організації, органам Державної фіскальної служби, статистики, Пенсійного фонду України, а за необхідності – до відповідних органів виконавчої влади.

Таким чином, про ліквідацію благодійної організації сповіщаються усі зацікавлені органи та організації.

Зазначимо, що на практиці як на етапі створення, так і на етапах діяльності та припинення благодійних організацій останні вступають у суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, тобто в адміністративно-правові відносини з органами державної влади, в свою чергу, і благодійні організації і органи виконавчої влади, які є суб'єктами адміністративно-правових відносин, допускають порушення законодавства, що призводить до резонансу в суспільстві та тягне за собою порушення прав і свобод людини і громадянина. Порушення законодавства благодійними організаціями в багатьох випадках є наслідком відсутності належної законодавчої бази та належного контролю з боку органів юстиції. Як видно з практики, органи юстиції, в свою чергу, також допускають порушення законодавства. Велике навантаження з реєстрації та контролю за діяльністю благодійних організацій несе як Департамент державної реєстрації, так і інші органи виконавчої влади, тому завдання Міністерства юстиції України – не допустити порушень норм права з їхньої сторони.

На нашу думку, це завдання може бути вирішено шляхом внесення відповідних змін та доповнень до нормативних актів. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» повинен бути доповнений у ст. 18 «Припинення благодійних організацій» переліком підстав примусової ліквідації благодійних організацій; Кодекс адміністративного судочинства України та Кодекс про адміністративні

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

правопорушення України доповнити нормами, які передбачали б відповідальність за ухилення від виконання судових рішень, ухвал або постанов щодо припинення благодійних організацій; Цивільний Кодекс України доповнити в ст. 110 щодо надання права вимоги про примусову ліквідацію благодійної організації прокурору.

Втілення цих пропозицій на практиці дозволило б наблизитись до розв'язання одного з найважливіших завдань сучасності – це збереження єдиної і неподільної держави та запобігання корупційним діям в органах державної влади зокрема.

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕФОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

3.1. Досвід адміністративно-правового регулювання статусу благодійних організацій зарубіжних держав та його використання в Україні

Всебічний та повний розгляд благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права та визначення шляхів удосконалення адміністративно-правової діяльності вітчизняних благодійних організацій неможливий без дослідження адміністративно-правової діяльності благодійних організацій інших країн. Виходячи з політичної та економічної ситуації, яка склалася на території України, лише проаналізувавши правове становище благодійних організацій в інших країнах ближнього зарубіжжя, визначивши загальні напрями правового регулювання благодійної діяльності в цих країнах, виявивши «слабкі» та «сильні» сторони чинного законодавства цих країн, ми зможемо виявити прогалини в практичній діяльності благодійних організацій України, їхній взаємодії з органами державної влади та знайти шляхи вирішення проблем.

Адміністративно-правовий статус благодійних організацій Росії закріплюється нормативно-правовими актами спеціального законодавства про некомерційні організації, до яких відносять Федеральний закон «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 11.08.95²¹¹, Федеральний закон «Про некомерційні організації» від 12.01.96²¹², Федеральний закон «Про громадські об'єднання» від 19.05.95²¹³ та інші нормативно-правові акти. Відповідно до ст.1 Федерального закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації»

²¹¹ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135–ФЗ (ред. от 05.05.2014).

²¹² Федеральный закон «Про некомерційні організації» от 12.01.1996 № 7–ФЗ (действующая редакция от 02.05.2015).

²¹³ Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82–ФЗ (ред. от 08.03.2015).

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

благодійна діяльність визнається як добровільна діяльність громадян і юридичних осіб з безкорисливої (безоплатної або на пільгових умовах) передачі громадянам або юридичним особам майна, зокрема грошових коштів, безкорисливого виконання робіт, надання послуг, надання іншої підтримки. Також у законі зазначається, що направлення грошових та інших матеріальних засобів, надання допомоги в інших формах комерційним організаціям, а також підтримка політичних партій, рухів, груп та кампаній не є благодійною діяльністю²¹⁴. У Федеральному Законі чітко визначені основи правового регулювання благодійної діяльності, форми підтримки благодійної діяльності органами державної влади та органами місцевого самоврядування, особливості створення та діяльності благодійних організацій з метою поширення і розвитку благодійної діяльності на території Російської Федерації.

Цілями діяльності благодійних організацій, відповідно до ст. 2 Федерального закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації», є:

- соціальна підтримка і захист громадян, включаючи поліпшення матеріального становища малозабезпечених, соціальну реабілітацію безробітних, інвалідів та інших осіб, які через свої фізичні або інтелектуальні особливості, інші обставини не здатні самотійно реалізувати свої права та законні інтереси;

- надання допомоги постраждалим у результаті стихійних лих, екологічних, промислових та інших катастроф, соціальних, національних, релігійних конфліктів, жертвам репресій, біженцям і вимушеним переселенцям;

- сприяння зміцненню престижу та ролі сім'ї в суспільстві;

- сприяння захисту материнства, дитинства та батьківства;

- сприяння діяльності у сфері освіти, науки, культури, мистецтва, освіти, духовного розвитку особистості;

- охорона навколишнього природного середовища та захист тварин;

- охорона і належне утримання будівель, об'єктів і територій, що мають історичне, культове, культурне або природоохоронне значення;

²¹⁴ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135–ФЗ (ред. от 05.05.2014).

- надання безкоштовної юридичної допомоги та правової просвіти населення;
- сприяння добровольчій діяльності;
- сприяння патріотичному, духовно-моральному вихованню дітей та молоді;
- сприяння діяльності з виробництва та (або) розповсюдження соціальної реклами;
- сприяння профілактиці соціально небезпечних форм поведінки громадян²¹⁵.

Отже, передбачений ст. 2 Федерального закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації» перелік основних цілей діяльності благодійних організацій у Росії включає в себе цілі соціальної підтримки і захисту населення, сприяння діяльності у сфері профілактики та охорони здоров'я громадян, поліпшення їхнього морально-психологічного стану. Незалежно від цього цілі благодійної діяльності в Російській Федерації та в Україні дещо різняться. У законодавстві Росії робиться акцент саме на підтримку патріотичного виховання дітей та молоді, чого, на жаль, немає в Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012²¹⁶.

Спеціальне законодавство Росії закріплює фундаментальне положення про те, що громадяни та юридичні особи мають право безперешкодно здійснювати благодійну діяльність на основі добровільності та свободи вибору її цілей. Також громадяни та юридичні особи мають право вільно здійснювати благодійну діяльність індивідуально або об'єднавшись, зі створенням або без створення благодійної організації²¹⁷. Отже, благодійна організація є однією з можливих, але не єдиною формою благодійної діяльності в Росії.

Що ж до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», то він окреслює більше коло благодійників, ніж Федеральний закон. Так, благодійниками в Україні визнаються не

²¹⁵ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135–ФЗ (ред. от 05.05.2014).

²¹⁶ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

²¹⁷ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135–ФЗ (ред. от 05.05.2014).

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

лише громадяни, а всі дієздатні фізичні особи (громадяни, іноземці тощо), які здійснюють один із видів благодійної діяльності.

Згідно з Федеральним законом «Про благодійну діяльність та благодійні організації» благодійною організацією є неурядова (недержавна і немуніципальна) некомерційна організація, створена для реалізації передбачених Законом про благодійництво цілей шляхом здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства в цілому або окремих категорій осіб²¹⁸. Отже, благодійний статус може мати лише некомерційна організація, тобто організація, яка не має на меті своєї діяльності одержання прибутку та його розподілу між членами організації. Некомерційна благодійна організація, створена для здійснення соціально-пріоритетних цілей, повинна мати найважливішу властивість: її діяльність повинна носити безкорисливий характер – безоплатний або на пільгових умовах. Пільгові умови означають надання благодійникам тих чи інших пільг і переваг (насамперед, матеріального характеру), стимулюючих цей різновид соціально-пріоритетної діяльності. Проте державні гарантії – надання податкових і майнових пільг – поширюється лише на благодійні організації, а не на юридичних і фізичних осіб, які є спонсорами благодійних організацій²¹⁹.

Благодійні організації, як і всі інші громадські об'єднання в Російській Федерації, не мають права перерозподіляти кошти, отримані в результаті своєї підприємницької чи господарської діяльності, між своїми членами або учасниками. Відповідно до Федерального закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації» благодійна організація не має права використовувати більше 20 % фінансових коштів, які витрачаються за фінансовий рік, на оплату праці адміністративно-управлінського персоналу. Отже, подібна форма протиправного перерозподілу грошових коштів неможлива серед членів або учасників благодійних організацій.

Важливою особливістю благодійних організацій у Росії є відсутність у Цивільному Кодексі РФ, а також у Федеральному законі «Про благодійну діяльність та благодійні організації» чіткого переліку організаційно-правових форм благодійних організацій. Відповідно до ст. 7 Федерального закону «Про благодійну діяльність та благодійні

²¹⁸ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135–ФЗ (ред. от 05.05.2014).

²¹⁹ Там само.

організації» благодійні організації створюються у формах громадських організацій (об'єднань), фондів, установ та в інших формах, передбачених федеральними законами для благодійних організацій. Однак інші організаційно-правові форми благодійних організацій не вказані в жодному спеціальному нормативно-правовому акті для благодійних організацій.

У державах СНД організаційно-правові форми некомерційних організацій, у тому числі і благодійних організацій, дуже схожі з організаційно-правовими формами благодійних організацій у Росії. Наприклад, згідно з Законом Киргизької Республіки «Про некомерційні організації» від 15.10.99²²⁰ у Киргизстані організаційно-правовими формами створення благодійних організацій є громадські об'єднання, фонди, установи, а в Молдові, відповідно до Закону Республіки Молдова «Про громадські об'єднання» від 17.05.96²²¹, в формах рухів, організацій та установ. Як правило, у країнах СНД благодійні організації мають кілька форм: організації (об'єднання), фонди, установи, місії, асоціації, ліги. Але в Республіці Білорусь законодавством не передбачено окремих видів організаційно-правових форм для благодійних організацій. Отже, можемо зробити висновок, що форми створення некомерційних організацій, зокрема і благодійних організацій, згідно з чинним законодавством, у країнах СНД у цілому збігаються.

Досить цікавим є процес легалізації та припинення діяльності благодійних організацій у Росії та інших країнах СНД. Федеральний Закон «Про благодійну діяльність та благодійні організації» закріплює лише загальний порядок реєстрації (легалізації) та припинення діяльності благодійних організацій. Названий вище закон, як і Закон «Про некомерційні організації», навіть не називає орган державної реєстрації благодійних організацій, відсилаючи до іншого законодавчого акта. Отже, процедура реєстрації благодійної організації як юридичної особи закріплюється Федеральним законом «Про державну реєстрацію юридичних осіб та індивідуальних підприємців»²²².

²²⁰ Закон Кыргызской республики «О некоммерческих организациях» от 15.10.1999 № 111.

²²¹ Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011.

²²² Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 08.08.2001 № 129–ФЗ (ред. от 30.03.2015, с изм. от 18.05.2015).

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Відповідно до ст. 2 Федерального закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та індивідуальних підприємців» державна реєстрація благодійних організацій у Російській Федерації здійснюється уповноваженим Урядом Російської Федерації федеральним органом виконавчої влади, в тому числі його територіальними органами. Отже, згідно з Постановою Уряду РФ від 30.09.04 № 506 «Про затвердження Положення про Федеральну податкову службу», федеральним органом виконавчої влади, уповноваженим здійснювати державну реєстрацію юридичних осіб та індивідуальних підприємців, є Федеральна податкова служба Росії (ФПС)²²³. За проведення державної реєстрації, відповідно до Російського законодавства про податки і збори, благодійні організації, як і усі громадські об'єднання, сплачують державне мито.

У Росії державна реєстрація (легалізація) благодійних організацій проводиться не більше п'яти робочих днів з дня подання документів благодійною організацією до реєструючого органу. Реєстрація благодійної організації як юридичної особи здійснюється за місцем знаходження постійно діючого виконавчого органу чи іншого органу благодійної організації або за місцем знаходження уповноваженої особи.

Для проведення державної реєстрації благодійної організації як юридичної особи засновник (засновники) благодійної організації або уповноважена на те особа подає до органу державної реєстрації такі документи:

а) заяву про державну реєстрацію за формою, затвердженою уповноваженим федеральним органом виконавчої влади.

У заяві підтверджується, що представлені установчі документи відповідають встановленим законодавством Російської Федерації вимогам до установчих документів юридичної особи цієї організаційно-правової форми, що відомості, які містяться в цих установчих документах, інших поданих для державної реєстрації документах, заяві про державну реєстрацію, достовірні, що при створенні юридичної особи дотриманий встановлений для юридичних осіб цієї організаційно-правової форми порядок їхнього створення, в тому числі оплати статутного капіталу (статутного фонду, складеного капіталу, пайових

²²³ Постанова Уряду РФ «Про затвердження Положення про Федеральну податкову службу» від 30.09.04 № 506.

внесків) на момент державної реєстрації, і у встановлених законом випадках узгоджені з відповідними державними органами та (або) органами місцевого самоврядування питання створення юридичної особи²²⁴;

б) протокол загальних зборів (з'їзду) благодійної організації;

в) установчі документи благодійної організації у двох примірниках;

г) документ про сплату державного мита.

З моменту внесення реєструючим органом відповідного запису до державного реєстру благодійна організація вважається зареєстрованою.

Державна реєстрація припинення діяльності благодійних організацій (ліквідація або реорганізація) у Російській Федерації здійснюється в порядку, встановленому Цивільним Кодексом Російської Федерації та Федеральним законом «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Федеральний закон «Про благодійну діяльність та благодійні організації» не дає визначення таких дефініцій, як «ліквідація» та «реорганізація», і взагалі має лише відсилочну норму з питання припинення діяльності благодійних організацій. Порядок, терміни, форми припинення (реорганізація та ліквідація) діяльності благодійних організацій закріплюються ст. 57 та ст. 61 Цивільного Кодексу РФ. Відповідно до ЦК РФ ліквідація або реорганізація благодійної організації відбувається за рішенням її засновника (засновників) або вищого органу управління.

Реорганізація благодійної організації може проходити в формі: злиття, приєднання, поділу, виділення або перетворення. Благодійна організація вважається припиненою шляхом реорганізації, крім реорганізації у формі приєднання, з моменту державної реєстрації новоствореної (их) благодійної організації. Хочемо наголосити, що благодійна організація не може бути реорганізована в господарське товариство або в організацію, яка має на меті отримання прибутку.

Ліквідація благодійної організації передбачає припинення благодійної організації без переходу шляхом універсального правонаступництва її прав та юридичних обов'язків до інших осіб. У разі ліквідації благодійної організації її майно, що залишилося після задоволення вимог кредиторів, використовується на благодійні цілі в порядку,

²²⁴ Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 08.08.2001 № 129–ФЗ (ред. от 30.03.2015, с изм. от 18.05.2015).

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

передбаченому статутом, або за рішенням ліквідаційної комісії, якщо порядок використання майна благодійної організації не передбачений в її статуті або якщо інше не встановлено федеральним законом²²⁵. Засновник (засновники) благодійної організації або вищий орган управління після прийняття рішення про припинення діяльності благодійної організації у формі ліквідації зобов'язаний у триденний строк повідомити у письмовій формі орган державної реєстрації юридичних осіб. Орган державної реєстрації, в свою чергу, вносить до єдиного державного реєстру юридичних осіб запис про те, що благодійна організація перебуває в процесі ліквідації та опубліковує дані про таке рішення. Засновник або вищий орган управління призначають ліквідаційну комісію, до якої переходять повноваження благодійної організації. За потреби ліквідаційна комісія виступає від імені благодійної організації у суді.

Також хочемо зазначити, що відповідно до законодавства Росії благодійна організація може ліквідуватися за рішенням суду, а саме за позовом державних органів або органів місцевого самоврядування, у разі:

- визнання державної реєстрації благодійної організації недійсною;
- здійснення благодійною організацією діяльності, забороненої законодавством Росії, або з порушенням Конституції Російської Федерації та інших законодавчих актів;
- систематичного здійснення благодійною організацією діяльності, що суперечить статутним цілям організації.

Припинення діяльності благодійних організацій у більшості країн СНД також здійснюється шляхом реорганізації та ліквідації уповноваженими органами державної влади.

Що ж до проведення державної реєстрації благодійних організацій в інших країнах СНД, то вона проводиться таким чином: у Таджикистані реєстрація всіх некомерційних організацій, в тому числі і благодійних установ, здійснюється протягом одного місяця з дня проведення установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів. Реєстрація благодійних установ відбувається уповноваженим органом виконавчої влади в місячний термін з моменту подання необхідного пакета документів для державної реєстрації. Зміни та доповнення в статутах

²²⁵ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135–ФЗ (ред. от 05.05.2014).

благодійних організацій, а також зміни фактів, які підлягають реєстрації, реєструються в тому ж порядку і в ті ж терміни, що й самі громадські організації, і набувають юридичної сили з моменту реєстрації. За реєстрацію благодійних організацій, змін і доповнень у їхніх статутах стягуються реєстраційні збори²²⁶.

Відповідно до Закону Республіки Білорусь «Про громадські об'єднання» від 4.10.94²²⁷ державна реєстрація громадських об'єднань, зокрема і благодійних організацій, здійснюється управлінням юстиції обласного, Мінського міського виконавчого комітету, районним, міським виконавчим і розпорядчим органом за місцем знаходження керівного органу благодійної організації. Для державної реєстрації благодійної організації повинні відбутися установчий з'їзд або загальні збори, на яких буде прийнято рішення про створення благодійної організації. У місячний термін з дня прийняття рішення про створення керівний орган благодійної організації повинен подати необхідний пакет документів до відповідного управління юстиції. Документи перевіряються та вивчаються реєструючим органом, направляються в Республіканську комісію з реєстрації (перереєстрації) громадських об'єднань, яка у п'ятиденний строк з дня отримання документів дає висновок про можливість державної реєстрації благодійної організації та направляє її знову до відповідного управління юстиції. Заява про державну реєстрацію благодійної організації розглядається відповідними органами юстиції не більше одного місяця, після чого здійснюється державна реєстрація благодійної організації як юридичної особи. Зміни в установчих документах благодійних організацій у Білорусі здійснюються в тому ж порядку, що і реєстрація.

У Вірменії благодійні організації, громадські організації також створюються за рішенням установчого з'їзду (конференції) або зборів, скликаного за ініціативою його засновників (не менше трьох фізичних осіб)²²⁸. Благодійна організація на загальних зборах приймає статут, обирає керівний орган управління організації та контрольні органи. Процедура створення благодійної організації передбачає

²²⁶ Закон Республіки Таджикистан «Об общественных объединениях» 30 апреля 2007 года № 310.

²²⁷ Закон Республіки Беларусь «Об общественных объединениях» № 3254–ХІІ от 4.10.1994.

²²⁸ Закон Республіки Армения «Об общественных организациях» от 01.11.1996, № 3Р–82.

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

звернення в Міністерство Юстиції Вірменії протягом 60 днів після завершення установчого з'їзду (конференції) або зборів. Після надання до Міністерства юстиції необхідних документів благодійна організація реєструється протягом одного місяця. Благодійна організація набуває статусу юридичної особи з моменту її державної реєстрації.

Хочемо зазначити, що перелік документів, що подаються реєструючим органам виконавчої влади для державної реєстрації (легалізації) благодійних організацій у країнах СНД, майже скрізь однаковий, а саме:

- установчі документи організації;
- заява засновника або уповноваженої на те особи про державну реєстрацію;
- протокол установчих зборів, з'їзду;
- квитанція про оплату державного мита.

На відміну від законодавства України, Росії та всіх вищевказаних республік СНД, Законом Республіки Молдова «Про громадські об'єднання» від 17.05.96²²⁹ передбачена процедура реєстрації статуту благодійної організації (громадської організації, об'єднання), а не самої організації. Адміністративна правоздатність благодійної організації як юридичної особи виникає з моменту реєстрації її статуту повноважним державним органом. Благодійна організація, що не зареєструвала свій статут, не володіє адміністративною правоздатністю та є неформальним об'єднанням приватних осіб. Реєструючий орган державної влади в місячний термін повинен провести реєстрацію статуту благодійної організації, після чого упродовж трьох днів надати засновникам організації свідоцтво про державну реєстрацію.

Отже, проаналізувавши порядок реєстрації благодійних організацій у зазначених країнах СНД, ми бачимо, що принципових відмінностей у процесі державної реєстрації (легалізації) залежно від країни, крім Республіки Молдова, немає.

На окрему увагу заслуговує питання щодо засновників благодійних організацій у Росії. Залежно від організаційно-правової форми вони можуть бути фізичні і (або) юридичні особи. Федеральний закон «Про благодійну діяльність та благодійні організації» містить певні вимоги до засновників благодійних організацій. По-перше, органи

²²⁹ Закон Республіки Молдова «Об общественных объединениях» от 17.05.1996, № 837.

державної влади і органи місцевого самоврядування, а також державні та муніципальні унітарні підприємства, державні та муніципальні підприємства не можуть бути засновниками благодійних організацій. По-друге, засновниками благодійних установ можуть бути виключно благодійні організації²³⁰. Законодавство не визначає кількісний склад засновників благодійної організації, тобто благодійна організація може бути створена як кількома засновниками, так і одним засновником. Засновник (засновники) благодійної організації приймає рішення про заснування благодійної організації, затверджує установчі документи, формує керівний орган управління організацією, вирішує інші питання, віднесені статутом благодійної організації до його компетенції.

У Республіці Вірменія, згідно з Законом «Про громадські організації» від 01.11.96²³¹, засновниками громадських організацій, якими є і благодійні організації, можуть бути фізичні особи, які досягли 18 років, та (або) юридичні особи. Цікаво, що членами організацій відповідно до законодавства та статуту організації може бути особа, яка досягла 10 років.

Згідно з Законом Республіки Молдова «Про громадські об'єднання», засновниками благодійних організацій можуть бути дієздатні громадяни, які досягли 18 річного віку, та юридичні особи – благодійні організації. Законодавство закріплює кількісний склад засновників благодійних організацій. Так, благодійна організація може бути створена не менш ніж трьома громадянами або однією та більше юридичною особою. Хочемо наголосити, що в Республіці Молдова, як і в Україні та Росії, засновниками та членами благодійних організацій не можуть бути органи державної влади, зокрема органи виконавчої та публічної влади. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території Республіки Молдова, можуть створювати благодійні організації на рівні з громадянами Республіки.

Далі хочемо звернути увагу на управлінські відносини, які виникають не при взаємодії благодійних організацій та органів влади, а при взаємодії органів управління самої благодійної організації. Отже, внутрішні управлінські відносини благодійної організації виникають між органами благодійної організації та її членами. Вищим органом

²³⁰ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014).

²³¹ Закон Республики Армения «Об общественных организациях» от 01.11.1996, № ЗР-82.

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

управління благодійних організацій у Російській Федерації є колегіальний орган, який формується в порядку, визначеному Федеральним законом «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та статутом конкретної благодійної організації. До складу вищого органу управління благодійної організації можуть входити члени виконавчого органу організації, але не більше однієї особи. До виключної компетенції вищого органу управління благодійної організації відносять:

- зміну статуту благодійної організації;
- утворення виконавчих органів благодійної організації, її контрольно-ревізійних органів та дострокове припинення їхніх повноважень;
- затвердження благодійних програм;
- затвердження річного плану, бюджету благодійної організації та її річного звіту;
- прийняття рішень про створення комерційних та некомерційних організацій, про участь у таких організаціях, відкриття філіалів і представництв;
- прийняття рішень про реорганізацію та ліквідацію благодійної організації (за винятком благодійного фонду)²³².

Члени вищого органу управління благодійної організації здійснюють свою діяльність на безоплатній основі, як добровольці. На оплату праці адміністративно-управлінського персоналу благодійних організацій не може бути використано більше 20 % грошових коштів, які витрачаються відповідними організаціями протягом фінансового року²³³.

Виконавчі органи благодійних організацій здійснюють свою діяльність у межах, зазначених статутами благодійних організацій. Виконавчі органи благодійних організацій займаються поточною діяльністю організацій, тобто діяльністю з виконання її статутних завдань, реалізації благодійних програм, поточним управлінням організацій, забезпеченням виконання рішень вищого органу управління організації тощо.

У свою чергу, в некомерційних організаціях (у тому числі і благодійних організаціях) країн СНД також обов'язково формуються органи управління організаціями. Вищим органом управління найчастіше є колегіальний орган, повноваження якого закріплені законодавством

²³² Федеральний закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135–ФЗ (ред. от 05.05.2014).

²³³ Там само.

країн та статутами організацій. Крім вищого органу управління та виконавчих органів, формуються й контрольно-ревізійні органи благодійних організацій.

На нашу думку, дуже важливим є питання контролю (податкового, фінансового, господарського) благодійних організацій з боку органів державної влади, тобто реєструючими органами, органами податкової служби, прокуратури тощо.

Отже, у Російській Федерації, як і в інших країнах СНД, адміністративно-правові відносини між благодійними організаціями та органами виконавчої влади виникають не лише в процесі реєстрації, а й у процесі подання благодійними організаціями звітності органам виконавчої влади, в процесі надання благодійним організаціям різних пільг і переваг. У Росії форми державного контролю за діяльністю благодійних організацій закріплені у Федеральному законі «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Отже, відповідно до законодавства Росії, орган влади, який здійснює реєстрацію благодійної організації, вправі контролювати її фінансово-господарську діяльність «з використання майна та витрачання коштів», тобто, підконтрольною може бути вся інформація, що підтверджує зобов'язально-правові відносини благодійної організації з будь-якими юридичними та фізичними особами.

Крім активних форм контролю, здійснюваних посадовими особами реєструючого органу безпосередньо на місці, передбачені і пасивні форми, тобто благодійна організація сама ініціює виникнення адміністративно-правових відносин. Наприклад, благодійна організація щороку подає до органу, що прийняв рішення про її державну реєстрацію, звіт про свою діяльність, який містить відомості про фінансово-господарську діяльність, персональний склад вищого органу управління благодійною організацією, склад і зміст благодійних програм благодійної організації та інші, зазначені в п. 2 ст. 19 Федерального закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації», відомості. Орган, який прийняв рішення про державну реєстрацію благодійної організації, забезпечує відкритий доступ, включаючи доступ засобів масової інформації, до отриманих щорічних звітів даної благодійної організації. Благодійна організація забезпечує відкритий доступ, включаючи доступ засобів масової інформації, до своїх щорічних звітів²³⁴. У свою чергу,

²³⁴ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014).

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

благодійні фонди, відповідно до п. 2 ст.118 ЦК РФ, повинні щорічно публікувати звіти про використання майна. Але, на жаль, законодавством не встановлені друковані органи, покликані публікувати звіти фондів. Податкові органи РФ також здійснюють контроль за джерелами доходів благодійних організацій, розмірами одержуваних ними коштів і сплатою податків.

У республіці Киргизстан некомерційні організації надають відомості про свою фінансово-господарську діяльність та інформацію про розмір і склад майна організації до державних органів Киргизстану²³⁵.

Щодо здійснення фінансового та податкового контролю за діяльністю громадських об'єднань, до яких відносять і благодійні організації, у Туркменістані, то організації зобов'язані подавати за запитом Міністерства адалат Туркменістану рішення керівних органів та посадових осіб об'єднань, організацій, а також річні та квартальні звіти про свою діяльність в обсязі відомостей, що подаються до податкових органів. Також об'єднання повинні завчасно інформувати Міністерство адалат Туркменістану про дату проведення заходів, а також допускати представників Міністерства адалат Туркменістану на заходи, сприяти представникам Міністерства в ознайомленні з їхньою діяльністю у зв'язку з досягненням статутних цілей та дотриманням законодавства Туркменістану²³⁶.

У Білорусі громадські об'єднання, благодійні організації, фонди, союзи щороку до 1 березня подають до відповідного реєструючого органу:

- інформацію про продовження своєї діяльності із зазначенням місця знаходження керівного органу;

- списки членів виборних органів об'єднань, організацій, спілок, у яких зазначено прізвище, ім'я, по батькові, дату народження, громадянство, адресу постійного місця проживання та номер домашнього телефону, місце роботи (навчання) і номер робочого телефону, посаду в цих виборних органах та дату обрання кожного з членів з додатком відповідних протоколів;

- відомості про заходи, проведені в статутних цілях громадським об'єднанням, благодійною організацією за рік.

²³⁵ Закон Киргизской Республики «О некоммерческих организациях» от 15.10.1999 № 111.

²³⁶ Закон Туркменистана «Об общественных объединениях» от 21.10.2000 № 197-II.

Громадські об'єднання, до яких відносять і благодійні організації, Республіки Молдова щорічно направляють до реєструючого органу звіт про продовження своєї діяльності із зазначенням найменування організації та місцезнаходження керівного органу, з наведенням даних про засновника в обсязі відомостей, що включаються до Державного реєстру громадських об'єднань. Також благодійники зобов'язані вносити необхідні поправки до установчих документів при внесенні змін до законодавства або виявленні невідповідності установчих документів діючому законодавству, тобто вони зобов'язані самостійно відстежувати зміни в законодавстві Республіки Молдова та вносити відповідні поправки в свої статuti. Реєстраційний внесок за зміни і доповнення, що вносяться до статутів благодійних організацій, обумовлені змінами в законодавстві, не сплачується. Також хочемо зазначити, що у випадку неподання оновлених відомостей для внесення до Державного реєстру громадських об'єднань, а також інформації протягом двох років реєструючому органу про продовження своєї діяльності благодійна організація та громадське об'єднання зокрема підлягають виключенню з Державного реєстру і втрачають статус юридичної особи на підставі рішення суду. Обов'язок щодо надання звіту про використання свого майна за громадськими об'єднаннями в Республіці Молдова законодавством не закріплений.

На нашу думку, найдемократичнішою з цієї точки зору є Україна, де, як уже зазначалося в інших розділах, законодавством передбачено лише обов'язок забезпечувати виконання статутних завдань і цілей та вільний доступ до звітів благодійних організацій, документів про їхню господарську та фінансову діяльність. Також зазначено, що контроль за діяльністю благодійних організацій, у тому числі і порядком використання ними майна та коштів, призначених для благодійної допомоги, здійснюється органами виконавчої влади відповідно до їхньої компетенції.

Проаналізувавши законодавство представлених вище країн СНД, можна зробити висновок, що у всіх країнах СНД некомерційні організації повинні подавати звіти про свою діяльність і майже у всіх – про використання свого майна перед реєструючими органами.

Підводячи підсумок у розгляді адміністративно-правового статусу благодійних організацій Росії та інших країн СНД, до особливостей їхнього адміністративно-правового статусу можна віднести такі:

- благодійна організація не може бути реорганізована в господарське товариство. Тобто законодавство забороняє трансформацію майна, зібраного на благодійні цілі, в майно, що використовується для

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

отримання прибутку. Ця заборона вказує на адміністративне обмеження можливостей підприємницької діяльності благодійних організацій, адже благодійні організації можуть займатися підприємницькою діяльністю лише для досягнення цілей, зазначених в установчих документах організацій;

- благодійна організація може засновувати господарські товариства для створення матеріальних умов реалізації благодійних цілей;

- орган державної реєстрації (легалізації) благодійної організації здійснює контроль за відповідністю діяльності благодійної організації цілям, заради яких вона була створена, та чинному законодавству. Благодійна організація зобов'язана подавати до реєструючого органу звіти про свою діяльність, що містять, зокрема, відомості про фінансово-господарську діяльність та дані про зміст і результати діяльності благодійної організації зокрема;

- податкові органи здійснюють контроль за фінансовою діяльністю благодійних організацій, тобто контролюють джерела доходів благодійних організацій, розміри одержуваних ними коштів і сплату податків тощо;

- у Російській Федерації Закон «Про благодійну діяльність та благодійні організації» встановлює коло критеріїв діяльності благодійних організацій, що носять адміністративно-імперативний характер. Наприклад, коли доходи благодійної організації перевищують надвитрати, то сума перевищення не розподіляється між засновниками і учасниками благодійної організації, а спрямовується на реалізацію статутних цілей.

Розгляд адміністративно-правового статусу благодійних організацій Росії буде неповним, без дослідження практики адміністративно-правової діяльності благодійних організацій у Російській Федерації.

Благодійний сектор Росії виконує такі функції з соціальної допомоги населенню країни:

- а) соціальна та медична допомога літнім та немічним;
- б) соціальна реабілітація інвалідів, постраждалих внаслідок катастроф;
- в) правова допомога нужденним верствам населення.

Крім зазначених функцій, благодійні організації та благодійні фонди надають ще й фінансову допомогу в реалізації різноманітних соціальних програм у зв'язку з дефіцитом державного централізованого фінансування, беручи в таких випадках частину функцій держави на себе.

Хочемо також зазначити, що російські компанії витрачають на реалізацію соціальних програм не менше 79 млрд руб. у рік. Кожна друга велика компанія має свій благодійний бюджет і направляє на благодійність від 11 до 17 % чистого прибутку. Але основною проблемою в цій сфері є відсутність державного стимулювання благодійної діяльності – як матеріального, так і нематеріального. Крім того, для благодійників встановлюються бюрократичні перепони. У чинному законодавстві є серйозна перешкода для здійснення благодійної діяльності, якої немає в законодавстві зарубіжних країн, – подвійне оподаткування²³⁷.

Діяльність благодійних організацій у Росії також ускладнюється правовою неврегульованістю цієї сфери відносин, тобто в законодавстві немає чіткого визначення дефініцій «благодійність», «волонтерство», «меценатство», «соціальна відповідальність бізнесу». Законодавство Російської Федерації не визначає статусу малозабезпеченої чи соціально незахищеної особи, тому важко зрозуміти, допомогу яким особам можна вважати благодійною діяльністю.

Значно ускладнює діяльність благодійників відсутність належного державного контролю за діяльністю благодійних організацій. Наприклад, офіційний моніторинг обсягу коштів, направлених підприємцями на благодійну діяльність, не проводиться; відсутні захисні механізми щодо нецільового використання благодійної, гуманітарної допомоги, використання благодійної діяльності в корисливих цілях; відсутність органу державної влади, який був би відповідальний за функцію регулювання та розвитку благодійної діяльності.

Не дивлячись на постійні перешкоди та слабку підтримку з боку державних органів та держави в цілому, діяльність благодійних фондів у Російській Федерації набирає чималих обертів. Благодійні фонди Росії функціонують у різноманітних напрямках, а саме: наука, освіта, культура, допомога сиротам, дитячим будинкам, охорона природи. Розглянемо діяльність таких фондів, як благодійний фонд підтримки матері і дитини та благодійний фонд Олени та Геннадія Тимченко.

Благодійний фонд підтримки матері і дитини функціонує з 2007 року. Фонд є некомерційною організацією, яка проводить свою діяльність у таких напрямках:

– допомога дітям з неблагополучних та неповних сімей;

²³⁷ URL : <http://rusrand.ru/analytics/blagotvoritelnost-v-rossii-vchera-segodnja-zavtra>

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

- допомога дітям-сиротам;
- допомога саодиноким матерям;
- допомога дитячим будинкам;
- сприяння та розвиток обдарованих дітей;
- допомога дітям, чиї батьки загинули під час виконання військового обов'язку.

Фонд розташований у м. Вологда та тісно співпрацює з органами державної влади регіону. До опікунської ради фонду входять як представники органів державної влади, так і представники бізнесу міста Вологда. Фондом підписана угода з Департаментом праці та соціального розвитку Вологодської області.

Благодійний фонд Олени та Геннадія Тимченко – це благодійна організація, заснована в кінці 2010 року. Діяльність фонду Тимченко спрямована на підтримку старшого покоління, розвиток культури та спорту, допомогу сім'ї і дітям. З 2013 року Фонд працює за чотирма стратегічними напрямками: «Старше покоління», «Спорт», «Сім'я і діти» та «Культура». Фонд Тимченко є одним із найбільших благодійних фондів Росії.

Напрямок «старше покоління» включає в себе: проведення різноманітних конкурсів «Активне покоління» підтримка громадських ініціатив, спрямованих на покращення якості життя людей похилого віку, «Активне довголіття»; гарячу лінію соціально-побутової допомоги літнім людям; національні конференції «Від старіючого суспільства до суспільства для всіх віків – особливості Росії та країн СНД», круглі столи. Проведення конференцій та круглих столів відбувається за активної підтримки державних органів влади Росії, а саме: Міністерства праці та соціального захисту Російської Федерації та комісії Громадської палати Російської Федерації з соціальної політики, трудових відносин та якості життя громадян.

Одним із проектів фонду в напрямі «старше покоління» є програма «Дивитись і бачити». Метою цієї програми є допомога в лікуванні катаракти літнім людям, які проживають у віддалених сільських районах. Проект реалізується з 2012 року в Іванівській області. Учасники – люди старше 60 років. Фондом Тимченко укладено договір з однією з клінік у місті Іваново, куди направляються літні люди для лікування. Щорічно на програму виділяється близько 2 млн рублів. У

2012 році допомога в рамках програми отримали 139 жителів Іванівської області, яким було зроблено 146 операцій²³⁸.

У напрямі «Спорт» фонд Тимченко займається такими програмами, як «Добрий лід», «Шахи у школі».

Основними завданнями програми «Добрий лід» є розвиток фізичних здібностей дітей і підлітків та пропаганда здорового способу життя. У рамках програми «Добрий лід» у 2013 році був проведений конкурс між дитячими хокейними командами. За результатами конкурсу декільком командам були виділені гранти, найбільший з яких склав 1,5 млн рублів. Кошти призначені на підтримку спортивної інфраструктури та розвиток команд.

Програма фонду Тимченко «Шахи в школі» проводиться спільно з Російською шаховою федерацією, а також за підтримки тимчасово виконуючого обов'язки губернатора Псковської області Андрія Турчака та обласної Федерації шахів. Програма стартувала 1 вересня 2014 року. В рамках цієї програми у всіх 100 базових школах області оновили 50 % шахових комплектів. Також серед шкіл був проведений конкурс, переможці якого отримали 38 ноутбуків, 100 комплектів шахів і 43 комплекти шахових годинників. Керівники та педагоги шкіл-призерів отримали грошові премії: сертифікати на 100, 85, 65 і 50 тисяч рублів²³⁹.

У напрямі «Культура» фонд Тимченко має багато благодійних програм та проектів. Але, на нашу думку, однією з найважливіших програм фонду є «Відродження духовності». Метою програми «Відродження духовності» є підтримка відновлення Валаамського Спасо-Преображенського монастиря, збереження унікального архітектурного комплексу.

Завдяки підтримці Фонду вдалося відродити монументальний скит в ім'я Всіх Святих Олексія Горностаєва – відомого зодчого і родоначальника «російського стилю». У 2013 році було закінчено відновлення фресок Спасо-Преображенського собору, реконструйовано будівлю літнього готелю, зведений Свято-Володимирський скит, відтворений з руїн Смоленський скит. Станом на серпень 2014 на Валаамі успішно відреставровані зовнішні елементи і конструкції Спасо-Преображенського собору,

²³⁸ URL : <http://timchenko.foundation.org/upload/Report%202012.pdf>

²³⁹ URL : <http://informpskov.ru/news/157971.html>

упорядкована Центральна садиба і відновлений історичний вигляд Монастирської бухти²⁴⁰.

Концертна діяльність та богослужіння хору Валаамського монастиря також здійснюється за підтримки благодійного Фонду Тимченко.

Одним із основних напрямів Фонду Тимченко залишається «Сім'я і діти».

Програма Фонду «Дитина в сім'ї» направлена на розвиток у Росії інституту професійних прийомних сімей, включаючи створення системи їхньої підготовки та супроводу. Основними завданнями програми Фонду є: створення інфраструктури для сприяння обміну досвідом, навчання, консультування та підтримки служб супроводження, органів опіки, прийомних батьків та кандидатів у прийомні батьки; сприяння навчанню, перенавчанню та підтримці обміну досвідом спеціалістів, які працюють у сфері розвитку інституту прийомної сім'ї; створення умов для професіоналізації прийомних родин – благоотримувачів Програми та профілактики вторинного сирітства; сприяння в удосконаленні на регіональному та федеральному рівнях законодавства та право приймальної практики, які сприяють розвитку інституту приймальної родини, служб супроводження, підготовки спеціалістів та прийомних батьків; підвищення інформування суспільства та сприяння у формуванні позитивного відношення до інституту прийомної сім'ї, підвищення кількості залучених людей у цю сферу.

Отже, відповідно до звітів про діяльність Фонду Тимченко, кількість гранто- і благоотримувачів фонду тільки в 2013 році склало 927 фізичних осіб, 103 юридичних особи та 42 родини. З чотирьох програмних напрямів фонду – «Старше покоління», «Спорт», «Культура», «Сім'я і діти» – профінансований 161 проект²⁴¹.

Дослідивши діяльність деяких благодійних фондів Росії, підтверджуємо тенденції їхнього розвитку конкретними цифрами та фактами. Так, за оцінками експертів, обсяг благодійного ринку в Росії становить більше 1,5 мільярда доларів. Це кошти, які виділяються з різних позабюджетних фондів для реалізації різних благодійних програм. У 2014 році на соціально важливі та благодійні проекти і програми тільки 30 великими організаціями було виділено більше 140 мільйонів доларів.

²⁴⁰ URL : http://fondkluch.ru/wpcontent/uploads/2014/08/TimchenkoFoundation_annual_report_2013.pdf

²⁴¹ Там само.

Масштаби благодійної діяльності як у Росії, так і в інших країнах СНД вражають, але неефективність державної політики в соціальній та благодійній галузі становлять певний комплекс проблем, які потребують їхнього розв'язання. Держава як соціальний інститут покликана здійснювати багато функцій, спрямованих на справедливий перерозподіл благ і організацію життя членів суспільства таким чином, щоб знизити кількість нужденних. Тому сфери діяльності держави та благодійників найчастіше перетинаються, а іноді й збігаються. В таких умовах важливо знайти правильний баланс взаємодії цих двох важливих соціальних інститутів, що забезпечує зростання загального ефекту від їхнього співіснування. Важливо, щоб держава усвідомила необхідність підтримки та розвитку благодійної діяльності та зайнялася формуванням найефективнішої правової та організаційної бази в цій сфері²⁴².

3.2. Особливості адміністративно-правового регулювання благодійних організацій на прикладі США

Досліджуючи адміністративно-правовий статус благодійних організацій в Україні, корисно проаналізувати механізм державного управління благодійними організаціями, ставлення держави і муніципальних органів до благодійних організацій, податкові механізми щодо благодійної сфери в країнах з розвиненою ринковою економікою задля вивчення та запозичення передового досвіду. Найчастіше соціальна політика прогресивних країн має на меті дві головні цілі: по-перше, стимулювання розвитку благодійного сектору за допомогою фінансових та податкових пільг, створення єдиної системи соціально-культурних послуг, яка тісно співпрацює з державою та іншими секторами та, по-друге, збереження організаційно-господарської специфіки благодійного сектору та створення сприятливого економічного середовища для самостійного розвитку благодійної діяльності. Саме така політика прогресивних держав дає величезний поштовх для ефективного розвитку благодійного сектору та соціальної сфери в цілому.

²⁴² URL : <http://rusrand.ru/analytics/blagotvoritelnost-v-rossii-vchera-segodnja-zavtra>

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

У дослідженні ми розглянемо діяльність благодійного сектору в Сполучених Штатах Америки, тому що ця країна відома у всьому світі своїм ставленням до благодійності та рівнем розвитку благодійної допомоги. Сполучені Штати Америки мають давні добродійні традиції: розвинену систему благодійництва та ефективні державні інструменти управління благодійним сектором, за допомогою яких постійно підвищується добробут американських громадян. Так, у Сполучених Штатах Америки (далі – США) зареєстровано понад 1,4 млн благодійних організацій, пожертвування яких щорічно становлять багато мільярдів доларів, а з 1998 року обсяг пожертвувань на благодійність постійно перевищує 2 % ВВП.

Починаючи з колоніальних часів, коли були засновані перші публічні бібліотеки і сформовані добровільні пожежні команди, американці постійно демонструють активність у створенні суспільних добродійних інститутів, у наданні допомоги співгромадянам, безкорисливо віддаючи свій час, працю і гроші²⁴³.

США стали першою в світі країною, яка зробила благодійність вигідною: так, у 1921 році в податкове законодавство були вперше внесені поправки, що передбачають зменшення оподаткованої бази на суми, пожертвовані на благодійні потреби²⁴⁴. У такому розвиненому суспільстві, до якого належить американське, державою випробувано та використано декілька підходів до заохочення благодійних зусиль своїх громадян. Одним із таких підходів є виділення коштів і ресурсів на конкретні добровільні програми, прикладом якої може слугувати «Корпус миру». У межах цієї програми добровольці проходили навчання і розвивали свої навички, необхідні для здійснення проєктів у сфері охорони здоров'я, освіти і сільському господарстві. До 1966 року 15 тис. американців служили у 40 країнах світу²⁴⁵.

У 2014 році США та М'янма зайняли перше місце за даними світового рейтингу благодійності. США – це єдина країна, яка входить у першу десятку світу за всіма трьома видами благодійності:

²⁴³ Небава І. М. Соціально-економічні основи становлення та розвитку благодійництва в контексті американського досвіду // Проблеми системного підходу в економіці підприємств. 2008. Том 4. № 8. URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/EPSAE/article/view/4332/4464> (дата звернення: 12.08.2015).

²⁴⁴ URL : <http://www.nirsi.ru/71>

²⁴⁵ Ejournal USA ANo electroNic Journal of the U.S. Department of State Society & Value // Giving: U.S. Philanthropy. 2007. № 5. pp. 1–41. URL: <http://usinfo.state.gov/journals/itsv0506/ijse/ijse0506.pdf>. (дата звернення: 23.02.2014).

допомога нужденним незнайомим людям (79 %), волонтерство (44 %) і грошові пожертвування (68 %) ²⁴⁶ [165]. Як бачимо, американці є лідерами в світі у наданні благодійної допомоги нужденним людям, а саме, майже 203 мільйони людей у США залучені до благодійної діяльності. Якщо в США великі фонди, холдинги та корпорації щорічно виділяють мільярди доларів на розвиток суспільних програм, то особисто американці жертвують у шість–сім разів більше. Громадяни Америки самостійно обирають вид благодійної допомоги та направляють її у формі коштів, грантів, дарунків, їжі, одержі, надання притулку, догляду за хворими та немічними або за заповітом. Також благодійністю в США вважається відвідування ув'язнених у в'язницях, внесення застави за осіб, які вчинили правопорушення (злочин), грошова допомога бідним жінкам, оплата навчання сиріт. Також свою увагу благодійники акцентують на профілактиці бідності і різних захворювань. А постійне проведення благодійних заходів – норма життя американців, що сприяє вихованню в дітях бажання допомоги нужденним.

Благодійну діяльність в особливо великих масштабах та діяльність, направлену на покращення якості життя людей, у США прийнято називати філантропією. Такий вид благодійності, як філантропія у США став активно використовуватися ще з 30-х років ХХ століття. Громадяни використовували її з метою вирішення нагальних життєвих проблем. Філантропія в Америці є джерелом фінансування наукової, дослідницької, соціальної сфер (культура, освіта, мистецтво), гуманітарної допомоги тощо. Відомими філантропами США є Білл Гейтс, Джорж Сорос, Джон Д. Рокфеллер, Томас Денні Сенфорд та інші.

Що ж саме вплинуло на такий високий рівень розвитку благодійної діяльності в Сполучення Штатах Америки? Дослідники вважають, що на високий рівень благодійності в США зробили вплив декілька чинників, таких як поширеність католицизму і протестантизму, особливості менталітету та ціннісних орієнтацій американців (прагматизм, індивідуалізм, свобода особистості), державна політика матеріального і морального стимулювання, недостатність системи державного соціального захисту населення ²⁴⁷.

²⁴⁶ Мировой рейтинг благотворительности 2014. Глобальные тенденции благотворительности. URL: http://www.ukraine3000.org.ua/img/forall/mirovoi_reiting_blagotvoritelnosti_2014.pdf (дата звернення 23.05.2018)

²⁴⁷ Целых, М. П. Социальная работа за рубежом: Соединенные Штаты Америки: уч. пос. М.: Академия, 2007. С. 7–11, 106–107.

Отже, благодійність у США має:

- глибоке релігійне коріння;
- великий історичний досвід, в основі якого лежать демократичні принципи активного громадянського суспільства;
- американські традиції, пов'язані із індивідуалізмом американців, свободою особистості та обмеженою державною владою.

Благодійність у США – це невід'ємна частина життя, повсякденна практика американського суспільства, що охоплює ті сфери, які часто упускаються державою або громадськими організаціями²⁴⁸. Практика благодійної діяльності в США пройшла довгий шлях становлення та розвитку, саме тому тут існують такі форми благодійності, які поки ще не проникли в країни з середнім та низьким розвитком благодійності. Наприклад, це розпорядчі фонди (donor advised funds), які управляють коштами на благодійних рахунках приватних осіб або компаній. Вкладники отримують податкові пільги на суму, яку внесли на рахунок, а фонд, керуючись їхніми побажаннями, перераховує кошти на благодійні потреби. У США стає все більш популярним заповіт нерухомості в благодійних цілях і заповіт посмертної виплати за полісом страхування життя фонду (це дає право на відрахування цієї суми з податків за життя)²⁴⁹.

Більшість благодійних організацій Америки вже відмовилися від короткострокових проектів, спрямованих на «лікування симптомів» (наприклад, на організацію безкоштовних їдалень). В основному свої зусилля вони намагаються направляти на усунення причин неблагополуччя, вирішення соціальних проблем суспільства та ін., що, загалом, характерно для всіх беневоолентних країн. Великі організації та відомі приватні фонди дотримуються довгострокового соціального інвестування – боротьби зі змінами клімату, популяризації освіти, профілактики соціальних хвороб та пропаганди здорового способу життя. Виняток становлять благодійні організації – християнські, ісламські, буддистські, які в основному надають безкоштовні обіди і житло для людей у важкій життєвій ситуації²⁵⁰.

²⁴⁸ Кудринская Л. А., Карпунина А. В. Организация благотворительной деятельности и фандрейзинг за рубежом (на примере США) // Омский научный вестник. 2011. № 5–101. С. 55.

²⁴⁹ Там само. С. 55–56.

²⁵⁰ Catholic Charities (Article) // Wikipedia, the Free Encyclopedia. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Catholic_Charities (дата звернення: 23.02.2014).

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

Також цікавим прикладом державної підтримки розвитку благодійництва у США є наявність Закону про інвалідів і програм, покликаних допомогти інвалідам стати активними членами суспільства. Ці програми охоплюють різні шляхи вирішення проблем інвалідів, починаючи від створення житлових умов, в яких інваліди можуть жити самотійно, і закінчуючи забезпеченням інвалідів новими технічними пристосуваннями й проведенням цільових медичних обстежень²⁵¹.

Виходячи з того, що інваліди в цілому як група людей мають порівняно низький рівень освіти і високий відсоток безробіття та більш слабе здоров'я, часто із причин, що не впливають безпосередньо з їхньої інвалідності, і прагнучи допомогти рішенням цих проблем, у Сполучених Штатах фахівці різного профілю розробили для них цілеспрямовані програми допомоги й засоби правового захисту²⁵².

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

- 1) Першу поправку до Конституції США;

²⁵¹ Ejournal USA An electronic Journal of the U.S. Department of State Society & Value // Disability and Ability: Mind and Body Integration. 2006. № 11. pp. 1–52. URL: <http://usinfo.state.gov/journals/itsv/1106/ijse/ijse1106.pdf>. (дата звернення: 23.02.2014).

²⁵² Там само.

- 2) Податковий кодекс США;
- 3) Конституцію Пенсільванії;
- 4) Конституцію Нью-Гемпшира;
- 5) Конституцію Джорджії;
- 6) Конституцію Коннектикуту;
- 7) Конституцію Массачусетса.

Кожен штат має своє законодавство про юридичних осіб, у тому числі щодо неприбуткових. На федеральному рівні існують модельні закони про неприбуткові корпорації та асоціації. Деякі штати вже прийняли ці тексти як свої законодавчі акти, але інші, як і раніше, віддають перевагу власним розробкам²⁵³.

Кожен штат встановлює також і свої власні податки і податкові пільги (зазвичай благодійні організації звільняються від податку штату на дохід і податку з продажів), але все ж, зазвичай, найбільш суттєвими є федеральні податки. Визначення благодійної діяльності здебільшого запозичується штатами з федерального законодавства²⁵⁴. Отже, податковий облік та адміністративно-правове регулювання діяльності благодійних організацій у США здійснюються на двох рівнях: федеральному рівні та рівні штату.

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

Одним із найважливіших питань в адміністративно-правовому регулюванні благодійних організацій є їхній статус.

За законодавством практично всіх країн благодійні організації можуть бути створені тільки в формі некомерційних організацій, тобто організацій, що не мають своєю основною метою отримання прибутку, не розподіляють отримані кошти між учасниками організації. Благодійна організація визначається найчастіше як недержавна некомерційна

²⁵³ Благотворительная деятельность и налоговое планирование. URL: <http://www.roche-duffay.ru/articles/charity.htm> (дата звернення: 12.04.2018)

²⁵⁴ Там само.

організація, що здійснює благодійну діяльність, тобто безкорисливу і спрямовану на досягнення соціально значущих цілей.

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

Як зазначалося вище, благодійні організації в США є різновидом неприбуткових організацій, тобто некомерційних. До неприбуткових організацій в Америці належать церкви, школи, лікарні, профспілки та професійні асоціації. Неприбуткові (некомерційні) організації мають певні обмеження в своїй діяльності, а саме:

- 1) не можуть мати на меті отримання прибутку;
- 2) не мають права розподіляти свій дохід або його частину між акціонерами, директором або посадовими особами;
- 3) не мають права брати участь у політичних кампаніях на всіх рівнях, а її члени не повинні отримувати прибуток від її діяльності.

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

Благодійна організація повинна мати назву та зареєстровану юридичну адресу – офіс, який може знаходитись на території будь-якого штату США. Рахунки благодійних організацій також можуть

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

знаходиться в будь-яких американських банках. Законодавство США не висуває ніяких спеціальних вимог до акціонерів та директорів благодійних організацій.

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

Під публічними розуміються благодійні організації, що мають істотну суспільну (або державну) підтримку, тобто фінансуються не одним або декількома засновниками, а широким колом осіб (більш ніж на третину). Крім того, деякі організації прирівнюються до публічних благодійних організацій за визначенням, в тому числі церкви та церковні асоціації, і, за умови виконання деяких умов, публічні освітні та медичні установи²⁵⁵.

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

Усі інші благодійні організації класифікуються як «приватні фонди» (Sec. 509 (a)). Хочемо зазначити, що у такому випадку термін «фонд» зовсім не вказує на конкретну організаційно-правову форму організації, а сама організація може мати юридичну форму фонду, клубу, асоціації або неприбуткової корпорації. «Приватний фонд» у цьому випадку вказує лише на податковий статус організації, тобто значна більшість звільнених від податку організацій Америки належить саме до категорії «приватних фондів».

Приватні фонди поділяються на оперативні та неоперативні приватні фонди. Звані оперативні фонди ведуть власну змістовну діяльність: проведення наукових досліджень, освітніх програм, утримання музеїв та ін. Більш типова для корпоративного або сімейного фонду форма – неоперативний фонд. Неоперативний фонд не веде подібної діяльності, а лише акумулює кошти і бере участь у фінансуванні інших благодійних організацій (у тому числі оперативних фондів, церков, шкіл) шляхом надання їм грантів (цільових субсидій). Різновидом неоперативного фонду є фонд транзитного типу, призначений виключно для передачі іншим (публічним) благодійним організаціям

²⁵⁵ Сулакшин С. С., Бачурина Д. В., Вилисов М. В., Каримова Г. Г., Киш И. Р., Куропаткина О. В., Макурина Л. А., Сулакшина А. С. Благотворительность в России и государственная политика: монография. М.: Научный эксперт, 2013. С. 133.

усіх пожертвувань та доходів, отриманих протягом фінансового року, без акумулювання коштів. До різних видів фондів застосовують дещо різні податкові правила, насамперед для визначення того, який відсоток свого доходу їм може пожертвувати благодійник з отриманням податкового вирахування (за загальним правилом, приватному фонду – 30 %, оперативному та транзитному – 50 %). Всі приватні фонди, незважаючи на звільнення від податку на дохід, підлягають оподаткуванню акцизним податком у розмірі 2 % від їхнього інвестиційного доходу (тобто доходу, отриманого від вкладення наявних у розпорядженні фонду коштів). Але за умови виконання певних умов, пов'язаних з розміром щорічних благодійних витрат фонду, цей податок може бути знижено до 1 %²⁵⁶.

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

Наступною відмінністю між приватними фондами та публічними благодійними організаціями є обмеження в укладанні угод. Так, для приватних фондів існує заборона укласти деякі угоди з його керівниками та основними вкладниками. До заборонених угод можна віднести купівлю-продаж майна, позику, виплату завищеної заробітної плати. Укладання заборонених угод між приватним фондом та його керівниками тягне за собою накладання штрафних податкових санкцій. Також для приватних фондів існує заборона «надмірних комерційних вкладів», а саме, більше 20 % акцій того чи іншого комерційного підприємства.

Ще однією відмінністю у діяльності приватних фондів та публічних благодійних організацій є процес спостереження за використанням наданих виплат. Відповідно до законодавства США приватні фонди зобов'язані уважно слідкувати за цільовим використанням своїх виплат. У разі розподілення наданих коштів організацією-одержувачем у

²⁵⁶ Благотворительная деятельность и налоговое планирование. URL: <http://www.roche-duffay.ru/articles/charity.htm> (дата звернення: 12.04.2018).

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

вигляді гранту приватний фонд зобов'язаний вимагати у неї звіт про підтвердження цільового використання грошей (Sec. 4945). Публічним благодійним організаціям при виділенні коштів цього робити не потрібно.

Таким чином, ситуація з регулюванням благодійних фондів у деякому розумінні протилежна тій, що має місце, скажімо, для інвестиційних фондів. Якщо публічні інвестиційні фонди, які залучають кошти широкої публіки для подальших інвестицій, регулюються більш жорстко, ніж приватні, які залучають кошти обмеженого числа осіб, то для благодійних фондів сам факт їхньої публічності, тобто широкої народної підтримки, вважається гарантією благонадійності та підставою для звільнення від зайвого державного контролю²⁵⁷.

Більшість згаданих вище жорстких заходів щодо приватних фондів було прийнято в ході податкової реформи 1969 року. Раніше такі фонди часто використовувалися в цілях, далеких від благодійних (си-некура безпутному синові, фінансування власних поїздок на курорт тощо), але тепер американська держава подібну «благодійність» не субсидує²⁵⁸.

І публічні благодійні організації і приватні фонди в США звільнені від податку на дохід, проте за приватними фондами держава здійснює більш щільний контроль, ніж за діяльністю публічних благодійних організацій, що допомагає запобігти зловживань пільгами. Але помилково вважати, що публічні благодійні організації діють без жодного нагляду та контролю з боку органів державної влади. Контроль за діяльністю публічних благодійних організацій здійснюється перш за все самими вкладниками, а потім уже державними органами. У разі виявлення порушень у діяльності публічних благодійних організацій законодавством передбачені досить суворі санкції. Наприклад, якщо аудиторська перевірка виявить, що кошти публічної благодійної організації направлялись не на благодійні потреби, організацію можуть позбавити податкових пільг. А при фінансуванні організацій, визнаних терористичними, на благодійну організацію та на її керівників чекає цивільне і кримінальне переслідування.

²⁵⁷ Благотворительная деятельность и налоговое планирование. URL: <http://www.roche-duffay.ru/articles/charity.htm> (дата звернення: 12.04.2018).

²⁵⁸ Там само.

У Сполучених Штатах Америки держава приділяє особливу увагу фінансовій підтримці благодійників та благодійних організацій. Для стимулювання благодійності та можливості її безперешкодного здійснення в Америці передбачено особливе оподаткування неприбуткових організацій, пов'язане з отриманням податкових пільг. Оподаткування благодійних організацій у США регулюється податковим кодексом (Internal Revenue Code), відповідно до якого благодійні організації звільняються від податку на дохід (income tax). Податок на юридичних і на фізичних осіб у США називається однаково: податок на дохід (income tax), хоча для корпорацій він, по суті, подібний нашому податку на прибуток.

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

У свою чергу, законодавство США дозволяє благодійним організаціям займатися певними видами діяльності. Так, благодійні організації можуть не тільки роздавати зібрані ними кошти, а й акумулювати їх, інвестуючи в ті чи інші активи, зокрема в цінні папери, що приносять дохід у вигляді дивідендів та процентів, який потім може використовуватися для благодійних цілей, переслідуваних організацією. Допускається також продаж благодійною організацією товарів і послуг, безпосередньо пов'язаних з цілями її діяльності²⁵⁹. Також благодійні організації мають право виділяти гранти на благодійні програми як організаціям, діяльність яких переслідує благодійні цілі, так і фізичним особам.

²⁵⁹ Благотворительная деятельность и налоговое планирование. URL: <http://www.rocche-duffay.ru/articles/charity.htm> (дата звернення: 12.04.2018).

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Однак треба зазначити, що, незважаючи на закріплений Податковим кодексом (Internal Revenue Code) особливий статус благодійних організацій, «звільнених від податку на дохід», дохід, не пов'язаний з виконанням організаціями своєї основної діяльності, так званий «не пов'язаний комерційний дохід», оподатковується на загальних підставах (Sec. 501 (b)). Благодійні виплати (відповідні визначенню, даному в кодексі) підлягають відрахуванню з податкової бази, але лише до деяких меж: для фізичних осіб не більше 50 % доходу (деякі види виплат – не більше 30 % доходу), а для корпорацій – не більше 10 % доходу (Sec. 170 (b)). Крім того, благодійні виплати звільнені від податку на дарування²⁶⁰.

У Податковому кодексі (Internal Revenue Code) Сполучених Штатів Америки зазначено, що благодійні виплати здійснюються не на користь фізичних осіб, а неодмінно на адресу благодійних трастів або організацій, на адресу державних органів і організацій, а також організацій ветеранів війни та ряду інших (Sec. 170 (c)). Виплати деяким видам організацій, таким як церкви, школи та лікарні (що вважаються завідомо благодійними), автоматично потрапляють під пільгу²⁶¹.

Оподаткування благодійних виплат резидентів США закордонним благоотримувачам має свої особливості. Резиденти США звільняються від податку на дарування при виплатах тільки тим закордонним благодійним організаціям, які визнані благодійними відповідно до американського законодавства, при всіх інших благодійних виплатах за кордон ніяких податкових відрахувань резиденти Америки не отримують.

Але благодійним організаціям США ця обставина не заважає робити виплати за кордон: вони не потребують податкового відрахування, оскільки взагалі звільнені від податку. Але це не означає, що гроші переводяться безконтрольно. Приватний фонд повинен зібрати чимало паперів, щоб підтвердити державі благодійний характер своїх закордонних витрат. Публічна благодійна організація формально не зобов'язана надавати державі такого звіту, але зазвичай документи все одно необхідні, хоча б для внутрішнього аудиту²⁶².

²⁶⁰ Сулакшин С. С., Бачурина Д. В., Вилисов М. В., Каримова Г. Г., Киш И. Р., Куропаткина О. В., Макурина Л. А., Сулакшина А. С. Благотворительность в России и государственная политика: монография. М.: Научный эксперт, 2013. С. 150.

²⁶¹ Благотворительная деятельность и налоговое планирование. URL: <http://www.roche-duffay.ru/articles/charity.htm> (дата звернення: 12.04.2018).

²⁶² Там само.

Приватні фонди США мають декілька способів підтвердити державним органам законність та благодійний характер своїх закордонних виплат.

По-перше, пожертвування можуть направлятися на адресу зарубіжної публічної благодійної організації. Це – сама по собі достатня підстава для визнання виплати благодійною, але при цьому фонд повинен документально підтвердити і благодійний, і публічний статус іноземної організації, причому в сенсі американського законодавства. Треба довести, що цілі організації – релігійні, благодійні, наукові, літературні чи освітні, або розвиток аматорського спорту, або запобігання жорстокості до дітей або тварин; що ніяка частина доходу організації не дістається її акціонерам або іншим фізичним особам; що вона не займається політичною діяльністю. Публічний статус може підтверджуватися часткою доходів організації, одержуваною від широкої публіки (не менше третини). Деякі організації (церкви, школи, лікарні), як згадувалося, вважаються публічними за визначенням, але за умови виконання певних умов (наприклад, школа не повинна практикувати дискримінації). Збір, переклад і юридична інтерпретація необхідних для доказу документів може виявитися важким завданням для приватного фонду. Але ці клопоти може взяти на себе сама зарубіжна організація, випустивши аффідевіт (письмове підтвердження) за встановленою в США формою;

– по-друге, якщо закордонна організація не задовольняє цих умов (або не має підтверджуючих це документів), приватний фонд сам несе відповідальність за цільове використання виділених їй коштів. Це, зокрема, означає, що він повинен вимагати від утримувача коштів і представити американським податковим органам письмовий звіт про використання гранту, що підтверджує його благодійне призначення. Якщо приватний фонд не представив необхідні документи (по одному з двох варіантів), виплата за кордон обкладається так званим акцизним податком, по суті, штрафом, що накладається як на сам фонд, так і на його керівництво. Якщо порушення не виправлено, штраф потім багаторазово збільшується²⁶³.

Як бачимо, резиденти США мають податкові пільги за благодійні виплати за кордон тільки у тому випадку, якщо вони роблять їх через публічні благодійні організації чи приватні фонди. Завдяки цій

²⁶³ Благотворительная деятельность и налоговое планирование. URL: <http://www.roche-duffay.ru/articles/charity.htm> (дата звернення: 12.04.2018).

системі державний контроль виплат за кордон зосереджується лише на рівні благодійних організацій, а не окремих фізичних осіб.

Цікаво, що в Сполучених Штатах Америки держава приділяє особливу увагу заходам фінансової підтримки діяльності релігійних організацій, які, згідно з законодавством Америки, є різновидом благодійних організацій.

Так, відповідно до Першої поправки до Конституції Сполучених Штатів Америки, церква відділена від держави. Але в законодавстві деяких штатів вказано, що держава підтримує релігійні організації, які зарекомендували себе як суспільно корисні (ч. 1 ст. 3 Конституції Массачусетса). Підтримка держави полягає у наданні різних пільг релігійним організаціям, які отримали статус благодійної релігійної організації, звільненої від оподаткування, відповідно до п. 3 розд. «З» ст. 501 Податкового кодексу США²⁶⁴.

Яскравим прикладом реалізації державної політики США щодо благодійної діяльності релігійних організацій можна вважати акцію «Благодійний вибір» («Charitable Choice»), засновану президентом Бушем. Проведення цієї акції дозволило благодійним організаціям, створеним релігійними об'єднаннями, подавати заяви на субсидії для соціальних служб.

Так, у 1998 р. лікарні при релігійних організаціях отримали понад 45 млрд дол. із коштів, виділених на державні програми з охорони здоров'я та з інших державних резервів. За час дії акції соціальні служби при релігійних об'єднаннях отримали понад 100 різних типів субсидування на підтримку притулків для бездомних, на програми лікування від наркотичної залежності, програми з підвищення кваліфікації працівників соціальних служб²⁶⁵.

Суспільно корисні релігійні організації США нарівні з публічними організаціями можуть претендувати на отримання субсидій у розмірі до 40 млн дол. Але для отримання державної допомоги або гранту на благодійні програми релігійні організації зобов'язані пройти спеціальний тест, за результатами якого програма повинна мати суспільно-корисну мету та не мати цілей щодо укріплення чи утискування інших релігійних організацій.

²⁶⁴ Сулакшин С. С., Бачурина Д. В., Вилисов М. В., Каримова Г. Г., Киш И. Р., Куропаткина О. В., Макурина Л. А., Сулакшина А. С. Благотворительность в России и государственная политика: монография. М.: Научный эксперт, 2013. С. 154.

²⁶⁵ Там само. С. 155.

Не існує точних даних, які суми отримують релігійні організації, але огляд 140 програм, здійснених п'ятьма федеральними агентствами в 2002–2003 рр., показав, що із загальної суми субсидій у 14,5 млрд дол. 1,17 млрд (8,1 %) були надані організаціям, утвореним релігійними об'єднаннями. Деякі з таких організацій отримують від держави фінансову підтримку десятиліттями. Наприклад, у 1999 р. бюджет найбільшої в США релігійної благодійної організації Catholic Charities, загальна сума якого склала 2,3 млрд дол., на дві третини був профінансований урядом США²⁶⁶.

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

Наглядова функція органів державної влади полягає у виданні різноманітних керівництв, які вказують на кращі практики і допомагають запобігти небажаним явищам у фінансуванні благодійних організацій, але названі документи носять лише рекомендаційний характер. Наприклад, Міністерство фінансів США (Department of the Treasury) видало для НКО спеціальне керівництво щодо запобігання випадків фінансування терористичної діяльності.

Контрольна функція включає сукупність чітких механізмів контролю за діяльністю благодійних організацій. Для США характерні такі механізми контролю за діяльністю благодійних організацій, як:

- по-перше, заборона благодійним організаціям займатися діяльністю, не пов'язаною з благодійністю, а саме забороняється політична та місіонерська діяльність благодійних організацій;

- по-друге, проходження благодійними організаціями різноманітних регулярних перевірок. Наприклад, перевірка на «зв'язаність»: податок стягується тільки в тому випадку, якщо діяльність, яка забезпечує дохід, не зв'язана з цілями організації, спрямованими на суспільне благо²⁶⁷;

²⁶⁶ Сулакшин С. С., Бачурина Д. В., Вилисов М. В., Каримова Г. Г., Киш И. Р., Куропаткина О. В., Макурина Л. А., Сулакшина А. С. Благотворительность в России и государственная политика: монография. М.: Научный эксперт, 2013. С. 155.

²⁶⁷ Там само. С. 160.

– по-третє, зобов'язання благодійних організацій регулярно подавати звіти до органів державної влади, тобто усі благодійні організації в США повинні регулярно здавати державну звітність про свою діяльність, та, крім того, надавати копію звітів усім охочим за запитом;

– по-четверте, здійснення громадського контролю за діяльністю благодійних організацій. У США розвинена система співпраці державних органів і громадськості, в тому числі у виявленні випадків фінансування тероризму. Спеціальні органи і служби розробили систему індикаторів ризиків, використовуючи які благодійний сектор і громадськість зможуть надавати більш точну інформацію²⁶⁸;

– по-п'яте, застосування державою адміністративних або кримінальних санкцій за порушення законодавства про благодійність.

Одними з найважливіших чинників розвитку благодійності в Америці, як і в усьому світі, виступають механізми державної підтримки благодійних організацій. Саме рівень державної підтримки напряму пов'язаний із рівнем благодійності в країні. Механізми державної підтримки благодійних організацій включають у себе пряме фінансування та непряму підтримку.

Пряме фінансування включає в себе цільове фінансування благодійності та пряме матеріальне фінансування.

Цільове фінансування включає в себе фінансування контрактів, благодійних проектів, заходів або навіть пряму фінансову підтримку благодійних організацій. Спільна робота над благодійними проектами, де благодійна організація і держава виступають як партнери або як замовник та виконавець.

Пряме матеріальне фінансування передбачає державну допомогу у формі надання техніки та оргтехніки благодійним організаціям, надання організаціям міських площ та приміщень тощо.

Уряд США постійно надає відчутну підтримку різним соціальним ініціативам та благодійним організаціям.

Види підтримки, яку надає Уряд США²⁶⁹:

– сприяння розвитку соціальних інвестицій (виділення грантів з федерального бюджету, надання пільгових кредитів під гарантії Уряду);

²⁶⁸ Сулакшин С. С., Бачурина Д. В., Вилисов М. В., Каримова Г. Г., Киш И. Р., Куропаткина О. В., Макурина Л. А., Сулакшина А. С. Благотворительность в России и государственная политика: монография. М.: Научный эксперт, 2013. С. 163.

²⁶⁹ URL : <http://www.nirsi.ru/71>

– створення сприятливих умов (зміна політики адміністрації штатів для мінімізації адміністративних бар'єрів; визнання соціальної значущості: запрошення представників організацій у Консультативний комітет при Білому Домі, на слухання в Конгресі або Сенаті, участь політичних лідерів у підтримці проектів);

– офіційне визнання успіхів, яке супроводжується фінансовою підтримкою (регулярне надання грантів, укладення державного, регіонального або міського контракту на закупівлю продуктів або послуг, виконаних у результаті реалізації проекту філантропічної організації, включення витрат на реалізацію соціальної ініціативи до міського чи місцевого бюджету);

– розширення масштабів застосування (укладення контрактів на застосування результатів соціальної ініціативи в різних регіонах країни, законодавчі рекомендації щодо застосування і розповсюдження соціальної ініціативи по всій країні, поширення інформації).

До непрямої державної підтримки НКО, благодійних та філантропічних організацій у США можна віднести²⁷⁰:

– надання пільг (з оплати орендної плати та ін.);

– консультування та організаційно-адміністративну підтримку (в тому числі допомогу у підготовці фахівців для роботи в НКО);

– волонтерів, тобто законодавством заохочується залучення волонтерів для неприбуткових організацій шляхом заохочення наймачів, щоб останні дозволяли своїм працівникам вести волонтерську роботу;

– нормативне закріплення мотивації благодійності. Наприклад:
1. У ПАР благодійні організації мають право вручення «податкового сертифіката» своїм донорам, який дає право останнім для зменшення суми податків. 2. Відсоткова філантропія в США (держава дозволяє громадянам направляти певний відсоток податків безпосередньо філантропічним організаціям з метою розвитку громадянського суспільства);

– іноземні пожертвування. За філантропічними організаціями закріплено право отримувати грошові або матеріальні пожертвування або перекази від організацій з інших країн, міжнародних організацій, а також фізичних та юридичних осіб, розташованих в інших країнах, якщо при цьому виконується митне та податкове законодавство;

²⁷⁰ URL : <http://www.nirsi.ru/71>

– раціональне оподаткування, а саме:

1) звільнення прибутку або доходу неприбуткової організації від податку на прибуток;

2) звільнення суми пожертвувань від податку на доходи;

3) пільговий режим щодо ПДВ, інших податків (наприклад, податок на майно) та митні платежі;

4) підтримка капіталу в фонді. Закони встановлюють положення, що забезпечують підтримку формуванню та існуванню установчого капіталу фондів. Ці положення зазвичай включають в себе спеціальні податкові пільги для пожертвувань, переданих для формування такого установчого капіталу.

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

3.3. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності благодійних організацій в Україні

Подальший розвиток України та її визнання на міжнародній економічній арені має реальні перспективи лише за умови переорієнтації діяльності як державних інститутів, так і неприбуткового сектору на користь створення організаційно-правових умов, спрямованих на зростання добробуту населення та соціально-економічного захисту кожного громадянина України. Рівень розвитку соціального захисту населення держави є прямо пропорційним рівню розвитку соціальної політики в державі та держави в цілому.

На жаль, на сьогодні механізм адміністративно-правового регулювання соціального сектору (в тому числі і благодійного) в Україні не гарантує всебічного дотримання державою своїх зобов'язань. Тому, на нашу думку, більш якісну та ефективну допомогу у вирішенні соціальних проблем населення мають надавати благодійні організації. Адже благодійна діяльність організацій, бізнесу та окремих фізичних осіб, а також соціальна активність громадян є вагомими факторами соціального розвитку суспільства.

Незважаючи на складну політичну та економічну ситуації в країні, протягом останніх років благодійна діяльність в Україні зазнала позитивних змін у вигляді зростання обсягів благодійної діяльності за рахунок внесків вітчизняних і закордонних меценатів, кількості благодійних установ, числа громадян і організацій, що беруть участь у благодійній діяльності, великої кількості реалізованих благодійних програм і проектів. Розгалужена система благодійних організацій намагається надати свою допомогу усім потребуючим її українським громадянам. Важливим кроком у розвитку благодійної діяльності стало прийняття Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012.

Але водночас більш ефективному розвитку благодійної діяльності заважає дефіцит співпраці між благодійним сектором та державою. Отже, більшість проблем, з якими стикаються благодійні організації в нашій державі, залишаються невирішеними та багатограними. Багатьом благодійним організаціям України властива короткострокова орієнтація, яка є наслідком існуючої політичної та економічної нестабільності, а відношення суспільства до благодійної діяльності є неоднозначним, що призводить до відсторонення населення від благодійництва.

На жаль, на сьогодні існує значний розрив між кількістю громадян, які потенційно можуть займатися благодійною діяльністю, і громадянами, які реально здійснюють таку діяльність. Однією з причин цього явища є низький рівень довіри українців до благодійних організацій, оскільки лише менше половини громадян України вважають, що українським благодійним організаціям можна довіряти.

Як бачимо, благодійні організації потребують підтримки як у своєму функціональному розвитку, так і в створенні загального клімату в суспільстві, який би їм дав змогу успішно розвиватися на теренах нашої держави. Економічний дисбаланс у країні та постійна напруженість в суспільстві вимагають запровадження чіткого та ефективного механізму управління благодійною діяльністю, активної підтримки благодійного сектору, що дасть можливість знизити навантаження на державний та місцеві бюджети.

Зазначимо, що у країнах Заходу держава активно підтримує розвиток благодійництва та меценатства, створюючи для цього сприятливі умови. Так, у Бельгії та Великій Британії передбачене стимулювання спонсорства шляхом вилучення суми, витраченої на рекламу та

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

маркетингові операції, з обсягів, що обкладаються податком. В Австрії та Франції спонсорство трактується як маркетингові витрати компанії на рекламу, що не оподатковуються. У США розмір добродійних пільг складає до 10 % доходу компанії; з пожертв у грошовій формі можна отримати податкове вирахування в межах 50 % річного доходу, з пожертв не в грошовій формі – 20–30 %. В Угорщині дозволено відрахування на меценатство 70 % прибутку підприємств і компаній, Німеччині – 33,2 %²⁷¹.

Сьогодні державна влада в Україні не має подібного арсеналу підтримки благодійності. Проте вона вдається до певних адміністративних заходів та відповідного нормотворення, спрямованих на покращення ситуації у цій сфері, створення сприятливих умов для розвитку благодійного сектору, що, безумовно, відображається на позитивній динаміці розширення його інститутів та можливостей²⁷².

За даними Єдиного державного реєстру установ та організацій України, оприлюдненими Державною службою статистики України, на початку 2015 р. було зареєстровано 14 055 благодійних організацій. Станом на 1 вересня 2015 р. їхня кількість зросла до 14 653²⁷³. Хочемо наголосити, що протягом усіх років незалежності України фіксується статистичне зростання кількості зареєстрованих благодійних організацій в Україні.

Благодійну діяльність в Україні можна трактувати як некомерційну неприбуткову діяльність юридичних та фізичних осіб, спрямовану на задоволення потреб соціального характеру. Та перш ніж вводити пропозиції щодо вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання діяльності благодійних організацій, потрібно визначити проблеми, з якими стикаються благодійні організації під час здійснення своєї діяльності. Виявлення та розгляд проблем дозволить поставити питання про шляхи їхнього подолання та вдосконалення адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності.

²⁷¹ Чупрій Л. Благодійництво у сфері збереження й популяризації історико-культурної спадщини. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26751/25-Chupriy.pdf?sequence=1> (дата звернення 03.06.2014).

²⁷² Розвиток благодійництва у сучасній Україні. Аналітична довідка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1367/> (дата звернення: 22.04.2017).

²⁷³ Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 вересня 2013 р. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 12.07.2014).

У сучасному суспільстві благодійні організації зіштовхуються як з організаційно-правовими проблемами, так і з проблемами у сфері державного управління, вдале вирішення яких визначить послідовність і ефективність проведення адміністративно-правової реформи в нашій державі. Продуктивному регулюванню адміністративно-правових відносин у сфері благодійності заважає ряд таких проблем, як:

- 1) недосконалість державної політики в сфері благодійної діяльності;
- 2) організаційно-кадрові проблеми в діяльності благодійних організацій;
- 3) економічні проблеми, проблеми фінансування та оподаткування благодійних організацій;
- 4) інформаційна проблема;
- 5) недосконалість законодавчо-правової бази в сфері благодійності.

Усі перераховані управлінсько-правові проблеми мають складну та багатогранну структуру.

Так, проблема недосконалості державної політики в сфері благодійної діяльності має цілий комплекс прогалин, а саме:

- відсутність державного органу, що здійснює координацію благодійної діяльності в країні, а також функції адміністрування та контролю у сфері благодійної діяльності;
- відсутність ефективної системи організації благодійної діяльності;
- відсутність державного стимулювання благодійної діяльності;
- низький рівень престижу благодійної діяльності в суспільстві;
- незахищеність добровольців, волонтерів та добровольчих груп від адміністративних органів соціальних установ;
- брак знань та кваліфікації у сфері благодійної діяльності у державних службовців, соціальних працівників;
- відсутність захисних механізмів і різних цензів, що запобігають використанню благодійної діяльності у протиправних інтересах;
- відсутність інформаційної підтримки з боку держави (соціальної реклами);
- брак державних ресурсів для вирішення соціальних завдань.

Подолання цієї проблеми та запровадження ефективних механізмів стимулювання благодійної діяльності в Україні можливе лише після вироблення ефективної державної політики у сфері благодійної діяльності.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Очевидно, що державна підтримка благодійного руху в Україні здатна не тільки сприяти отриманню своєчасної допомоги адресатам, підвищенню забезпечення культурно-освітніх потреб громадян, але й у цілому підтримувати необхідний рівень соціального клімату, знизити навантаження на державний бюджет²⁷⁴.

Організаційно-кадрові проблеми благодійних організацій не мають такого негативного впливу на розвиток адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності, як, наприклад, проблеми недосконалості державної політики, недосконалості законодавчо-правової бази або проблеми у сфері фінансування та оподаткування благодійних організацій, але мають сильний гальмівний характер для ефективної діяльності благодійних організацій. До організаційно-кадрових проблем благодійних організацій можна віднести:

- по-перше, низький рівень управлінської культури персоналу, тобто недостатню кількість кваліфікованих осіб, які беруть участь в управлінні, керівництві та діяльності благодійних організацій у цілому.

Досить часто благодійні організації створюються ентузіастами, які є фахівцями у соціальній сфері, але не в управлінській галузі, тому в благодійних організаціях доволі часто не мають чіткого уявлення про те, як найкраще обрати й організувати роботу учасників та членів органів управління організацій, а також розподілити між ними повноваження, ролі та функції. Щоб вирішити це питання, керівникам благодійних організацій потрібно пройти спеціальну підготовку в галузях організаційної структури і розвитку людських ресурсів, управління, стратегічного планування, проектного і фінансового менеджменту тощо;

- по-друге, непрофесійність благодійних фондів (організацій) у питаннях залучення матеріальних ресурсів та їх ефективного розподілу,

- по-третє, недостатній рівень публічної діяльності благодійних організацій;

- по-четверте, відсутність достатніх можливостей для комунікації між благодійниками та благоотримувачами;

- по-п'яте, низький ступінь самоорганізації благодійників та благодійних організацій;

- по-шосте, невідпрацьованість процедур визначення осіб, які потребують благодійної допомоги.

²⁷⁴ Розвиток благодійництва у сучасній Україні. Аналітична довідка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1367/> (дата звернення: 22.04.2017).

На сьогодні благодійні організації також стикаються з рядом економічних проблем, проблемами фінансування і оподаткування благодійної діяльності. Каталізаторами проблем у фінансовій та економічній сферах при здійсненні благодійної діяльності виступають низький рівень життя в нашій країні, доволі велика полярність у суспільстві, недостатня ефективність застосування податкових пільг, що надаються у зв'язку з благодійною діяльністю громадян і організацій. Отже, проблемами економічно-фінансового блоку діяльності благодійних організацій є:

- значна кількість малозабезпечених та соціально незахищених категорій населення та зростання соціальної нерівності в суспільстві;
- неможливість благодійних організацій охопити все коло потреб населення в благодійній допомозі;
- недостатність матеріальних та фінансових ресурсів у благодійників під час здійснення благодійної діяльності;
- відсутність ефективних податкових стимулів для здійснення благодійної діяльності;
- нестабільна та складна система оподаткування благодійної діяльності.

Усі вищеперераховані економічні та фінансові перешкоди у діяльності благодійних організацій стримують вільне вкладання коштів у благодійність, у результаті чого благодійники здебільшого покладаються на фінансування з-за кордону або намагаються вижити без фінансування взагалі, що тягне за собою зменшення обсягів благодійної діяльності та зменшення кількості благодійних організацій.

Що ж до інформаційної проблеми в діяльності благодійних організацій, то вона пов'язана з браком інформації про діяльність благодійних організацій, мотивації, цілі і реальних результатів їхньої практичної діяльності. Інформаційна проблема також включає в себе: відсутність чітких вимог щодо звітності благодійних організацій та її оприлюднення, брак благодійних PR-акцій та соціальних реклам через професійні об'єднання благодійних організацій.

Проблеми в інформаційному полі тягнуть за собою низький рівень довіри до суб'єктів благодійної діяльності з боку суспільства та нерозвиненість інфраструктури підтримки благодійної діяльності в цілому. Отже, благодійні організації нерідко діють в інформаційному вакуумі, і доволі часто неможливо дізнатися, що було вже зроблено у цій галузі іншими благодійними організаціями, державою чи приватним сектором.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Соціологічні дослідження, проведені Центром філантропії у 2006 та 2008 роках, свідчать, що лише 22 % населення знають про діяльність громадських організацій, які діють у містах та селах проживання респондентів, а про існування організацій, які б могли надати конкретну допомогу їм або їхнім сім'ям – 16 %. Основними джерелами отримання інформації про благодійництво є телебачення (52 %), преса (19 %), родичі та знайомі (13 %) ²⁷⁵.

Дослідження демонструють, що, порівняно з 2006-м, у 2008 році різко зменшилася інформативність ЗМІ щодо питань благодійної діяльності – роль телебачення зменшилася на 13 %, преси – на 12 %, радіо – на 8 % (проте зросла роль Інтернету – до 5 %). Значна частина населення (18 %) вважає, що насправді інформація про благодійництво та громадську діяльність фактично відсутня. Думки населення щодо оцінок благодійництва поділилися: вірять у хороші історії про благодійництво 35 %, не вірять – 33 %, решта не змогла дати певної відповіді. Отже, низька інформаційна кампанія значною мірою унеможливує подолання негативних стереотипів та формування позитивного ставлення у суспільній свідомості щодо благодійної діяльності. ²⁷⁶

Але найгострішою проблемою в сфері благодійної діяльності в Україні є недосконалість її законодавчо-правової бази. Незважаючи на те, що в Україні створена розгалужена нормативно-правова база регулювання благодійної діяльності, представлена Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 № 5073-VI ²⁷⁷, Законом України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI ²⁷⁸, Законом України «Про державну реєстрацію

²⁷⁵ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

²⁷⁶ Центр філантропії результати загально – національного опитування «Благодійна Україна: практика та ставлення населення України до благодійництва» URL: http://www.philanthropy.org.ua/file_storage/File/Survey.pdf. (дата звернення: 12.09.2015).

²⁷⁷ Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).

²⁷⁸ Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради. 2013. №1. Ст. 1.

юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15.05.2003 № 755-IV²⁷⁹, Законом України «Про гуманітарну допомогу» від 22.10.1999 № 1192-XIV²⁸⁰, Законом України «Про волонтерську діяльність» від 19.04.2011 № 3236-VI²⁸¹, Податковим Кодексом України від 02.12.2010 № 2755-VI²⁸², вона є недосконалою та жорсткою для благодійників та меценатів і є однією з причин, що заважає успішно розвиватися благодійництву і меценатству в Україні.

Так, український юрист В. Серьогін вважає, що норми законодавства про благодійництво не стимулюють благодійність та меценатство, а навпаки, роблять їх збитковими, оскільки розглядають навіть невелику за теперішніми мірками допомогу, яка є для мецената витратами, як прибуток²⁸³.

Отже, проблема недосконалості законодавчо-правової бази в сфері благодійної діяльності включає в себе:

- недосконалість законодавства, що дозволяє використовувати благодійну діяльність як засоби відмивання доходів;
- відсутність захисних механізмів і різних цензів, що запобігають використанню благодійної діяльності у протиправних інтересах;
- відсутність чіткого нормативного розмежування різних понять у сфері благодійної діяльності, наприклад, у законодавстві немає критеріїв визначення статусу малозабезпеченої чи соціально незахищеної особи, що не тільки ускладнює надання благодійної допомоги, а й не дає чіткого розуміння, допомогу якій групі осіб можна вважати саме благодійною;
- жорстке законодавство у сфері оподаткування благодійних організацій.

²⁷⁹ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15/paran174> (дата звернення: 24.04.2015).

²⁸⁰ Про гуманітарну допомогу: Закон України від 22 листопада 1999 року № 1192-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999 р. № 51. Ст. 451.

²⁸¹ Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 року № 3236-VI – ВР // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 42. ст. 435.

²⁸² Податковий кодекс України: від 02 грудня 2010 року № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 28.11.2014).

²⁸³ Серьогін В. Во имя гуманизма и милосердия // Бизнесинформ. 1998. № 3. С. 8.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Окремо хочемо зупинитись на головному нормативно-правовому акті у сфері благодійної діяльності – Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012. Цей нормативно-правовий акт має суперечливу оцінку громадськості. З одного боку, позитивним кроком є сам факт прийняття Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012. Тому, порівняно з колишньою нормативно-правовою базою, що регулювала питання благодійництва, цей Закон розширює можливості благодійної діяльності в Україні, а його норми в цілому відповідають європейським стандартам. Так, серед позитивних новацій можна назвати такі: введення в дію нових інструментів здійснення благодійної діяльності, спрощення та скорочення процедури реєстрації благодійних організацій, ліквідація територіального статусу (приналежності) благодійних організацій.

Реалізацію Закону в дії громадськість оцінює на «задовільно». Незважаючи на низку нововведень, у Законі є ряд прогалин, тому базовий закон у сфері благодійництва є все ще далеким від світових стандартів. Наприклад, знаковими недоліками нововведень, на думку фахівців, задіяних у благодійній сфері, є зобов'язання укладати письмовий договір та завіряти його у нотаріуса під час здійснення кожної благодійної пожертви на суму більше 850 грн та виключення норми про те, що благодійники мають право встановлювати сервітути (право обмеженого користування чужим майном) земельних ділянок або іншого нерухомого майна на користь інших бенефіціарів тільки за умови їх використання для цілей благодійної діяльності²⁸⁴.

Так, законодавство про благодійну діяльність потребує, в першу чергу, змін у запровадженні податкових пільг для юридичних та фізичних осіб під час здійснення благодійної діяльності, прийнятті закону про відсоткову філантропію, запровадженні системи корпоративної благодійності.

Дослідивши та проаналізувавши проблеми, з якими стикаються благодійні організації України сьогодні, можемо зазначити, що основною проблемою в цій сфері є відсутність державного стимулювання

²⁸⁴ Кабмін призвали не допустити прийняття закону, убиваючого благодійність. URL: <http://www.ufb.org.ua/sektor-blagodij№osti/blagodij№i-rga№izacii/a№alitich№i-materiali-blagodij№ix-orga№izacij.htm?id=2992> (дата звернення: 12.07.2015).

благодійної діяльності – як матеріального, так і нематеріального. Крім того, для благодійників встановлюються певні бюрократичні перепони, а у діючому законодавстві є серйозні перешкоди для здійснення благодійної діяльності, яких немає у законодавстві прогресивних зарубіжних країн.

Отже, виходячи з вищевикладеного, можемо розробити певну концепцію розвитку та вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності благодійних організацій в Україні.

На наш погляд, основною метою державної політики в сфері благодійної діяльності повинно бути сприяння благодійній діяльності в державі та активізація благодійного потенціалу як основного соціального ресурсу розвитку суспільства, що активно буде сприяти формуванню та поширенню благодійної та соціальної діяльності в країні, та дозволить полегшити навантаження на державний і місцеві бюджети щодо фінансування соціальних, освітянських і культурних сфер.

Основними завданнями державної політики у сприянні розвитку благодійної діяльності в Україні повинні бути:

- забезпечення зростання підтримки в суспільстві і розширення участі українців у благодійній діяльності;
- підвищення довіри громадян до вітчизняних благодійних організацій та благодійників;
- формування економічних та соціальних умов для розширення обсягів благодійних пожертвувань фізичних та юридичних осіб;
- сприяння зростанню кількості благодійних організацій усіх організаційно-правових форм;
- сприяння підвищенню ефективності діяльності благодійних організацій;
- розвиток інфраструктури інформаційної, консультативної, кадрової та освітньої підтримки благодійної діяльності;
- розвиток потенціалу благодійної діяльності на етапах планування та реалізації соціальних програм держави і бізнесу в діяльності державних установ та громадських організацій.

Отже, успішна реалізація завдань сприяння розвитку благодійної діяльності в Україні передбачає акумуляцію управлінських механізмів самоорганізації учасників благодійної діяльності та саморегулювання благодійних організацій на принципах партнерської взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

Вважаємо, що основними напрямками сприяння розвитку та вдосконалення благодійної діяльності в Україні повинні бути:

1. Підтримка благодійної діяльності фізичних осіб та благодійних організацій, а саме:

- розширення податкових стимулів для участі фізичних осіб у благодійній діяльності. Для цього пропонуємо поширити право на отримання податкової соціальної пільги, що вираховується з податку на доходи фізичних осіб на суми проведених платниками податків пожертвувань благодійним організаціям, що працюють у пріоритетних та суспільно значущих напрямках;

- формування культури участі у благодійній діяльності, а також розширення моральних, духовних та інших стимулів для участі в благодійній діяльності;

- сприяння поширенню системи корпоративної благодійності, тобто поширення корпоративних програм підтримки благодійної діяльності, корпоративної соціальної звітності благодійників та реалізації організаціями принципів соціальної відповідальності бізнесу.

2. Сприяння розвитку інститутів благодійності.

3 метою сприяння розвитку інститутів благодійності в Україні доцільно включити до вітчизняного законодавства про благодійну діяльність такі положення:

- соціальна реабілітація сиріт та дітей, які залишилися без батьківського піклування;

- надання безоплатної юридичної допомоги населенню та громадським організаціям;

- безоплатне виготовлення та розповсюдження соціальної (благодійної) реклами;

- сприяння патріотичному, духовно-моральному вихованню дітей та молоді;

- підтримка молодіжних проектів, дитячих і молодіжних рухів та організацій.

Доцільно розглянути питання про встановлення особливого порядку оподаткування благодійних та некомерційних організацій податком на прибуток, який передбачає звільнення їхніх доходів, одержуваних у зв'язку зі здійсненням підприємницької діяльності, від зазначеного податку за дотримання обмежень і умов, що стосуються зв'язку здійснюваної ними підприємницької діяльності з їхньою основною діяльністю.

Потрібно надати права органам державної влади та місцевого самоврядування затверджувати перелік державного майна, яке може бути використане тільки з метою надання його у володіння та (або) у користування за пільговими ставками орендної плати, на довгостроковій основі благодійним організаціям, а також іншим некомерційним організаціям, що займаються пріоритетними та соціально значущими видами діяльності.

Розвиток системи благодійних стандартів, етичних кодексів і механізмів управління середовищем благодійних організацій сприятиме вдосконаленню благодійної діяльності в Україні.

3. Сприяння розвитку інституту соціальної реклами в країні.

Одним із важливих напрямів вдосконалення благодійної діяльності в Україні є розвиток інституту соціальної реклами. Для цього, на нашу думку, необхідно:

- чітко розмежувати у вітчизняному законодавстві такі дефініції, як «реклама» і «соціальна реклама»;
- сприяти реалізації заходів, спрямованих на підвищення якості, кількості соціальної реклами та її ефективне розміщення, тобто, забезпечити проведення громадських слухань з питань організації кампаній у сфері соціальної реклами, що фінансуються з бюджетних джерел, проводити дослідження для визначення пріоритетних і актуальних тем соціальної реклами та способів їхньої подачі.

Визначившись з основними напрямками сприяння розвитку благодійної діяльності в Україні, дуже важливим є питання вдосконалення саме механізмів підтримки благодійної діяльності.

Реальним кроком вперед у питанні вдосконалення механізмів благодійної діяльності повинно бути створення Державної служби з благодійності, керівництво якої необхідно покласти на Уряд України. Поява такого органу дозволила б ввести благодійну діяльність в Україні в правове русло, оскільки цей орган міг би здійснювати функції щодо сприяння розвитку благодійної діяльності та контролю за діяльністю благодійних організацій. Наприклад, на Державну службу з благодійності слід було б покласти обов'язки:

- вести реєстр благодійних організацій;
- приймати рішення про проведення аудиту благодійних організацій в Україні та в необхідних випадках виключати з реєстру благодійні організації;

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

- проводити моніторинг благодійної діяльності в Україні;
- вести реєстр недобросовісних благодійних установ, товариств та фондів;
- інформувати населення про діяльність різних благодійних організацій;
- накладати штрафи за надання благодійними організаціями недостовірної інформації щодо своєї діяльності (якщо діяльність цієї організації не має відношення до благодійної діяльності), при одноразовому порушенні – до 5% суми чистого доходу від пожертвувань за рік, при повторних порушеннях своєї цільової діяльності – внесення пропозицій щодо припинення діяльності благодійної організації в примусовому порядку.

Ще одним із механізмів підтримки та вдосконалення благодійної діяльності в Україні повинне стати активне використання потенціалу учасників благодійної діяльності в розробці та реалізації соціальних програм, програм у сфері освіти, науки, охорони здоров'я, культури, соціальної підтримки населення та охорони навколишнього середовища на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Наступним кроком є обов'язкове повсюдне поширення практики включення учасників благодійної діяльності у відповідні експертні ради та робочі групи, а також облік їхніх позицій у рамках процедур прийняття відповідних рішень. Саме такий механізм взаємодії буде сприяти формуванню системи погоджених пріоритетів державної соціальної політики та благодійної діяльності в державі.

Важливим кроком у підтримці благодійних програм та проектів може стати надання субсидій одержувачам благодійної допомоги з бюджетів різних рівнів. Такі механізми дозволять ефективно доповнювати фінансування благодійними організаціями різноманітних соціальних проектів та програм.

Необхідно забезпечити розвиток масової благодійної діяльності, надаючи підтримку у формуванні та діяльності регіональних і місцевих соціальних центрів допомоги, а також іншим організаціям, що реалізують практику збору пожертвувань для нужденного населення.

Також у процесі розвитку механізмів вдосконалення благодійної діяльності необхідними кроками повинні стати:

- надання широкої інформаційної та консультаційної підтримки благодійних організацій та інших учасників благодійної діяльності в Україні;

- розвиток тематичних інформаційних ресурсів у мережі Інтернет;
- випуск спеціалізованих видань;
- проведення конкурсів, організація семінарів та конференцій;
- підтримка самоорганізації благодійних організацій;
- проведення регулярних досліджень у галузі благодійної діяльності та моніторингу участі населення та інших зацікавлених осіб у благодійній діяльності.

Комплексне та чітке здійснення зазначених кроків дасть можливість швидкого розвитку благодійної діяльності в нашій державі.

Необхідним засобом активізації потенціалу благодійності є підвищення рівня довіри до благодійних організацій у країні заходами інформаційної політики, що також дозволить істотно збільшити ресурси, залучені у благодійну сферу. У зв'язку з цим необхідно забезпечити цілеспрямоване поширення в засобах масової інформації матеріалів про діяльність благодійних організацій, а також активно сприяти формуванню розуміння у населення суспільної значущості і престижності благодійності. До завдань інформаційного висвітлення благодійної діяльності також входить поширення інформації про форми участі громадян у благодійній діяльності, переваги організованої благодійності, а також формування позитивного образу благодійних організацій. Отже, слід забезпечити цілеспрямоване просування позитивної репутації найбільш успішних благодійних організацій як орієнтира для залучення пожертвувань фізичних та юридичних осіб.

Важливим є і забезпечення формування системи моральних стимулів для участі у благодійній діяльності, що буде сприяти її суспільному визнанню.

Наступною необхідною умовою активізації та підвищення рівня благодійної діяльності є розвиток системи підготовки кадрів для благодійних організацій та соціальних установ, включаючи зміни освітніх стандартів і навчальних програм закладів професійної освіти, а також розвиток системи додаткової освіти.

Питання сприяння благодійній діяльності, а також взаємодії з благодійними та іншими некомерційними організаціями потрібно інтегрувати в програми підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, управлінських кадрів підприємств та організацій.

Вважаємо, що залучення до участі у благодійній діяльності має стати також одним із провідних напрямів системи громадянської освіти школярів і студентів та буде підтримуватися як один із пріоритетних

Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

напрямів молодіжної та соціальної політики. При цьому необхідно забезпечити відображення питань благодійної діяльності в державних освітніх програмах.

Доцільним у питанні вдосконалення діяльності благодійних організацій в Україні є і розвиток міжнародного співробітництва у сфері благодійної діяльності.

Дуже важливим є питання забезпечення підтримки благодійництва по всій території України, необхідною умовою якої є забезпечення масової участі громадян у благодійній діяльності.

Виходячи з цього доцільно рекомендувати розробку за участі зацікавлених осіб (організацій) регіональних та місцевих програм підтримки благодійної діяльності.

Що ж до інструментів податкової підтримки благодійної діяльності в Україні, то слід розширити практику використання можливості зниження учасникам благодійної діяльності ставки з податку на прибуток у частині зарахованого до державного та місцевих бюджетів податку, а також надання благодійним організаціям пільг з податку на майно організацій.

Задля забезпечення стійкості благодійних організацій важливою умовою повинно бути надання благодійним організаціям державного майна та приміщень у безоплатне користування та оренду на пільгових умовах.

Отже, основними результатами реалізації Концепції розвитку та вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності благодійних організацій в Україні є:

- зростання підтримки в суспільстві і розширення участі громадян і організацій у благодійній діяльності, підвищення рівня довіри населення до благодійних та інших некомерційних організацій;
- розширення обсягів благодійних пожертвувань фізичних та юридичних осіб;
- збільшення числа громадян-учасників благодійної діяльності;
- розширення інфраструктури інформаційної та консультаційної підтримки благодійної діяльності в Україні;
- підвищення ефективності благодійних проектів та програм;
- підвищення якості життя громадян України;
- розширення обсягів цільової допомоги нужденним верствам населення.

Розділ 3. Адміністративно-правове реформування діяльності благодійних організацій в Україні

Підводячи підсумки, хочемо зазначити, що у своїй сукупності досліджені та запропоновані нововведення дозволять Українській благодійності наблизитись до світових стандартів благодійності та властивої країнам Європейського Союзу нормативної бази з питань благодійної діяльності, що забезпечить кращий доступ населення України, об'єднань громадян, установ культури, освіти, науки та соціальних послуг, а також територіальних громад до благодійної допомоги та інформації про таку допомогу і благодійну діяльність у цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : [навчальний посібник] / [за заг. ред. Т.О. Коломоець, Г.Ю. Гулевської]. К. : Істина, 2007. 152 с.
2. Адміністративне право України : [підручник] / [за заг. ред. Т.О. Коломоець]. К. : Істина, 2012. 528 с.
3. Адміністративне право України : [підручник]; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К. : Юрид. думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 2005. 536 с.
5. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 540 с.
6. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
7. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. М., 1982. Т. 1. 390 с.; Т. 2. 420 с.
8. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1998. 668 с.
9. Алехин А. П. Предприятие в системе отраслевого управления. Административно-правовые вопросы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1977. 191 с.
10. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
11. Багній М., Яцків Т. Державна реєстрація громадських об'єднань та благодійних організацій : практичний посібник Львів, 2014. 176 с.
12. Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. 1994 г. № 3. С. 16.;
13. Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 66–73.
14. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права. // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 42.
15. Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права // Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1985. 168 с.

16. Безбабіна О.Є. Поняття та правосуб'єктність юридичних осіб як суб'єктів підприємницької діяльності // Юридичний журнал. 2006. № 9. URL: <http://www.justitia.com.ua/article.php?id=2386> (дата звернення: 19.09.2015).
17. Безгубенко Л. М., Дем'янишин В. Г., Рендович П. М. Професійна етика фінансиста: Навчально-методичний комплекс. Тернопіль, 2007. 174 с.
18. Беляева Н. Ю. Политическая активность общественных организаций в СССР и ее организационно-правовое обеспечение : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства, история правовых учений»; АН СССР. Ин-т государства и права. М., 1987. 24 с.
19. Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і факультетів. Х., 2000. 520с.
20. Благотворительная деятельность и налоговое планирование. URL: <http://www.roche-duffay.ru/articles/charity.htm> (дата звернення: 12.04.2018)
21. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2001. 704с.
22. Борисова В.И. К проблеме правосубъектности юридического лица // Пробл. законности.: респ міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України. 2000. Вип. 43. С. 32–37.
23. Боханов А. Н. Коллекционеры и меценаты в России / АН СССР. М.: Наука, 1989. 187 с.
24. Брагинский М. И. Комментарии законов. Гражданский кодекс РФ с учетом изменений и новых законодательных актов. Юридические лица // Хозяйство и право. 1998. №3. С. 11–25.
25. Брокгауз Ф. А., Єфрон І. А. Енциклопедичний словник. Філософія і література. Міфологія і релігія. Мова і культура. М.: Эксмо, 2003. 592 с.
26. Бубнов С. В. Административно-правовой статус религиозных объединений в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12 00 14. Москва, 2003. 175 с.
27. Буздуган Я. М. Правові та економічні засади організації діяльності благодійних об'єднань // Віче : теоретичний і громадсько-політичний журнал. 2012. № 2. С. 9–11.

28. Буздуган Я. М. Роль благодійних організацій у вирішенні соціальних проблем суспільства // Наукові записки. ТДПУ. 2002. № 12. С. 99–103. (Серія: Економіка).

29. Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : [навчальний посібник]. К. : Центр навчальної літератури, 2005. 335 с.

30. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

31. Віхляєв М. Ю. Види адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань // Вісник Запорізького національного університету: збірник наукових праць. Юридичні науки. 2013. № 1. Ч. I. С. 81–86.

32. Віхляєв М. Ю. Поняття та складові елементи адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань як складової їхнього адміністративно-правового статусу // Митна справа: науково-аналітичний журнал. 2013. № 1 (85). Ч. 2. Кн. 2. С. 72–77.

33. Галіцина Н. В. Припинення суб'єктів господарювання як адміністративна процедура // Вісник Запорізького національного університету. 2010. № 4. С. 98–102.

34. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві // Форум права. 2010. № 4. С. 179–182. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-jour/Neals/FP/2010-4/10gvvvap.pdf>. (дата звернення: 09.09.2015)

35. Генкин Д. М. Об юридических лицах в Проекте ГК СССР // Тр. 1-й науч. сессии ВИЮН. М.: Юриздат, 1940. 572 с.

36. Годунский Ю. Відкіля пішла благодійність на Русі // Наука і життя. 2006. № 10. С.34.

37. Гончарук С. Т. Суб'єкти адміністративного права України : навч. посібник. К., 1998. 112 с.

38. Горілий А. Г. Історія соціальної роботи : навчальний посібник. Тернопіль: Видавництво Астон, 2004. 174с.

39. Гражданское право: учебник / отв. ред. Е.А. Суханов: В 2-х т. Т.1. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2000. 816 с.

40. Гражданское право: Учебник: в 2-х ч. Ч. 1. / под ред. А. Г. Калпина, А. И. Масляева. М.: Юристь, 1997. 472 с.

41. Гражданское право: Учебник: в 3-х ч. Ч 1. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Проспект, 1998. 632 с.

42. Грещак М. Г., Гребешкова О. М., Коцюба О. С. Внутрішній економічний механізм підприємства: навч. посібник; за ред. М. Г. Грещака. К.: КНЕУ, 2001. 228 с.
43. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М.: Междунар. отношения, 1998. 398 с.
44. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х т. Т.1. М.: Издат-во иностр. и нац. словарей, 1955. 700 с.
45. Длуголенский Я. Н. Нотатки про приватної добродійності в дореволюційної Росії (1803–1916 рр.) // Благодійність у Росії. Соціальні й історичні дослідження. СПб.: Лики Росії, 2001. 127 с.
46. Додіна Є. Є. Адміністративно–правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Одеса: Одеська національна юридична академія, 2002. 176 с.
47. О некоммерческих организациях : Закон Кыргызской Республики : от 15.10.1999. № 111.
48. Об общественных организациях : Закон Республики Армения : от 01.11.1996 № ЗР-82.
49. Об общественных объединениях : Закон Республики Беларусь : от 04.10.1994 № 3254-XII.
50. Об общественных объединениях : Закон Республики Молдова : от 17.05.1996 № 837.
51. Об общественных объединениях : Закон Республики Таджикистан : от 30 апреля 2007 года № 310.
52. Об общественных объединениях : Закон Туркменистана : от 21.10.2003. № 197-II.
53. Законы гражданские: Отчет по Государственному Совету за 1872 г. СПб., 1874. 93 с.
54. Заметки объ общественномъ призрѣніи из №№ 164, 166, 174, 186, 228, 236, 242 Рус. ведомостей за 1893 г. М.: Тип. Русских ведомостей, 1893. 87с.
55. Зыкова И. В. Юридические лица: создание, реорганизация, ликвидация. М. : Ось-89, 2005. 256 с.
56. Ильинский К. Частные общества // Вестн. благотворительности. 1897. № 9. С. 4.
57. История политических и правовых учений [Текст] : учебник / под ред. В.С. Нерсисянца. М. : БЕК, 2004. 812 с.

**Благодійні організації в Україні:
адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування**

58. Інструкція про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах: затверджено постановою правління Національного банку України від 12.11.2003 № 492 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1172-03> (дата звернення: 12.07.2015).

59. Історико-теоретичні засади феномену доброчинності та громадської опіки в Україні // Сіверщина в історії України: зб. наук. пр. К.: Глухів, 2009. Вип. 2. С. 217–220.

60. Історія государства і права України: підручник для юрид. вищих навч. закл. і фак.: в 2-х ч. Ч. 1. / за ред. А. Й. Рогожина. Харків.: Основа, 1993. 432с.

61. Кабмин призвали не допустити прийняття закона, убивающего благодотворительность. URL: <http://www.ufb.org.ua/sektor-blagodij№osti/blagodij№i-rga№izacii/a№alitich№i-materiali-blagodij№ix-orga№izacij.htm?id=2992> (дата звернення: 12.07.2015)

62. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. 256 с.

63. Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 вересня 2013 р. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 12.07.2014).

64. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 12.07.2015).

65. Колодій А. М., Копейчиков В. В. Теорія держави і права. К.: Юрінформ, 1995. 356 с.

66. Коломієць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія; за ред. В.К. Шкарупи. Запоріжжя : Поліграф, 2004. 403 с.

67. Колпаков В. К. Адміністративне право України. К., 1999. 736 с.

68. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2000. 752 с.

69. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Фирма «СПАРК», 1995. 448 с.

70. Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. М.: Наука, 1975. 720 с.

71. Конин Н. М. Предприятие как субъект административного права // Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1985. 168 с.
72. Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации (до 2020 года) // Открытое сердце : журнал. 2008. № 11.
73. Копейчиков В. В. Загальна теорія держави і права: навч. посібник. К.: Юрінком, 1997. 317 с.
74. Коренев А. П. Административное право России: учебник: в 3-х ч. Ч. 1. М., 2000 г. С. 280.
75. Коровайко А. Реорганизация юридических лиц: проблемы правового регулирования // Хозяйство и право. 1996. № 11. С. 69–80.
76. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах : дис. ... канд. юр. наук. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. 202 с.
77. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : [монографія]. Л. : ПП Лукашук В. С., 2006. 152 с.
78. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : [монографія]. Л. : ПП Лукашук В.С., 2006. 152 с.
79. Кравчук В. Органи юридичних осіб: порівняльний аналіз європейського і українського законодавства // Предпринимательство, хозяйство и право. 1999. №8. С. 18–22.
80. Кудринская Л. А., Карпунина А. В. Организация благотворительной деятельности и фандрейзинг за рубежом (на примере США) // Омский научный вестник. 2011. № 5–101. С. 54–57
81. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
82. Лаптев В. В. Предпринимательское право: понятие и субъекты / Ин–т государства и права Рос. Акад. наук. М.: Юристь, 1997. 140 с.
83. Лебедев К. К. Понятие о содержании хозяйственной правосубъектности // Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1985. 168 с.
84. Літвіна О. Ю. Правове положення благодійних організацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12 00 03. Харків, 2003. 176 с.

85. Лютіков П. С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. 252 с.

86. Мавліханова Р.В. Виробничі кооперативи як суб'єкти цивільного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес, сімейне право, міжнародне приватне право». Х.: Національний ун-т внутрішніх справ, 2005. 19 с.

87. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: учебник. М., 1996. 443 с.

88. Мацелик Т. О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права // Науковий вісник Чернівецького університету. 2011. № 597. С. 90–94.

89. Мицкевич Л. В. Субъекты советского права. М., 1962. 343 с.

90. Мировой рейтинг благотворительности 2014. Глобальные тенденции благотворительности. URL: http://www.ukraine3000.org.ua/img/forall/mirovoi_reiting_blagotvoritelnosti_2014.pdf (дата звернення 23.05.2018)

91. Настільна книга для неприбуткових організацій / за редакцією А. Ткачука. 2-е вид., випр. і доповн., адапт. до укр. законодавства станом на 01.08.2005. К.: Ін-т громадян. сусп-тва: ІКЦ «Леста», 2005. 288с.

92. Небава І. М. Соціально-економічні основи становлення та розвитку благодійництва в контексті американського досвіду // Проблеми системного підходу в економіці підприємств. 2008. Том 4. № 8. URL: <http://jrnol.ua.edu.ua/iNdex.php/EPsAE/article/view/4332/4464> (дата звернення: 12.08.2015)

93. Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие. М., 2001. 468 с.

94. Окунів І. С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К., 2009. 20 с.

95. Основи художньої культури: навч. посібник для вищ. навч. закл. Ч. 2: Теорія та історія української художньої культури / за ред. В.О. Лозового та Л.В. Анучиної. Х.: Основа, 1999. 444 с.

96. Пасічник А. В. Правові засади набуття і припинення адміністративної правосуб'єктності юридичними особами приватного права : автореф. на здобуття наук. ступеня к.ю.н.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2012. 20 с.
97. Пасічник А. В. Види адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб приватного права // Правовий вісник Української академії банківської справи. 2013. № 1. С. 18–22.
98. Петров Г. И. Советские административно–правовые отношения. Л.: Издательство ЛГУ им. А. А. Жданова, 1972. 148 с.
99. Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая. Л., 1960. 344 с.
100. Податковий кодекс України: від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 28.11.2014).
101. Поляков Б., Замойский И. Проблемы реорганизации юридических лиц // Предпринимательство, хозяйство и право. 1997. № 5. С. 3–6.
102. Постанова Уряду РФ від 30.09.04 № 506 «Про затвердження Положення про Федеральну податкову службу»
103. Правда Русская: учеб. пособие /АН СССР. Ин-т истории : утв. Всесоюзн. комит. по делам ВШ при СНК СССР. М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1940. 112с.
104. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України : від 16.09.97 № 531/97–ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. № 46. Ст. 292.
105. Про благодійні фонди: Пост. Верховної Ради України від 26.10.92, № 2731–XII // Відом. Верхов. Ради України. 1992. № 52. Ст. 687 (із змін. від 11.11.93).
106. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України : від 5липня 2012 року № 5073-VI-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 05.05.2015).
107. Про волонтерську діяльність: Закон України : від 19 квітня 2011 року № 3236-VI - ВР // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 42. ст. 435.
108. Про громадські об'єднання : Закон України : від 22 березня 2012 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради. 2013. № 1. Ст. 1.

**Благодійні організації в Україні:
адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування**

109. Про гуманітарну допомогу: Закон України : від 22 листопада 1999 року № 1192-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 51. Ст. 451.

110. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України : від 15 травня 2003 року № 755-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15/paran174> (дата звернення: 24.04.2015).

111. Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації благодійних організацій : Пост. Кабінету Міністрів України : від 30.03.98 № 382 // Офіційний вісник України. 1998. № 13. Ст. 490.

112. Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій : наказ Міністерства фінансів України : від 24.01.2013 № 37 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0267-13> (дата звернення: 16.03.2014)

113. Про затвердження Вимог щодо написання найменування юридичної особи або її відокремленого підрозділу : наказ Міністерства юстиції України : від 05.03.2012 № 368/5 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0367-12> (дата звернення: 16.03.2014).

114. Про затвердження Переліку типових документів, що створюються під час діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, інших установ, підприємств та організацій, із зазначенням строків зберігання документів : наказ Міністерства юстиції України : від 12.04.2012 № 578/5 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0571-12> (дата звернення: 16.03.2018)

115. Про затвердження форми Звіту про використання коштів неприбуткових організацій і установ та порядку її заповнення : наказ Державної податкової адміністрації : від 11 липня 1997 року № 233 (з наступними змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. 1997. № 32. Ст. 105.

116. Про об'єднання громадян: Закон України : від 16.06.92 № 2460-XII // Відом. Верхов. Ради України. 1992. №34. Ст. 504.

117. Рабинович П. М. Приватне й публічне в природному праві та українському законодавстві // Юридична Україна. 2004. № 6. С. 11–15.

118. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами : навчальний посібник. К.: Атіка. 2001. 176 с.

119. Раянов Ф. Акционерное общество: вопросы имущественной и материальной ответственности // Хозяйство и право. 1991. № 6. С. 141–146.
120. Розвиток благодійництва у сучасній Україні. Аналітична довідка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1367/> (дата звернення: 22.04.2017).
121. Серегин В. Во имя гуманизма и милосердия // Бизнесинформ. 1998. № 3. С. 25–28.
122. Серегин В. Во имя гуманизма и милосердия // Бизнесинформ [Текст]. 1997. 19 червня. С. 8.
123. СЗ СССР. 1930. № 7. Ст. 76.
124. СЗ СССР. 1933. № 61. Ст. 362.
125. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник; пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
126. Соколов Г.Р. Російська благодійність в XVIII–XIX ст. (до питання періодизації і понятійному апараті) // Вітчизняна історія. 2003. № 6. С. 72.
127. Спасибо-Фатеева І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів // Юридична газета. 28.11.2005. № 22 (58). С. 3.
128. Старилов Ю. Л. Курс административного права. Том первый. М., 2002 г. 450 с.
129. Ступак Ф. Я. Благодійні товариства Києва (др. пол. XIX – початок XX ст.): монографія. К., 1998. 208 с.
130. СУ РСФСР. 1932. № 74. Ст. 33.
131. Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву. М.: Статут, 2000. 299 с.
132. Сулакшин С. С., Бачурина Д. В., Вилисов М. В., Каримова Г. Г., Киш И. Р., Куропаткина О. В., Макурина Л. А., Сулакшина А. С. Благотворительность в России и государственная политика : монография. М.: Научный эксперт, 2013. 224 с.
133. Теория государства и права : учебник. / под ред. М. М. Марченко. 3-е изд., расширенное и дополненное М.: ЗЕРЦАЛО, 2001. 624 с.
134. Титова Е. В., Переверзев А. Н. Правовое регулирование ликвидации обществ с ограниченной ответственностью: некоторые проблемы и пути их решения // Вісник Донецького університету. 2008. № 1. С. 367–370. (Сер. В.: Економіка і право).

135. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. 797 с.

136. Тлумачний словник російської / Сост. З. І. Ожегов, М. Ю. Шведова. М., 1983. С. 25.

137. Тосунян Г., Викулин А. Исключительная правоспособность банка // Хозяйство и право. 1999. № 5.

138. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 24–25.

139. Трофимов К. Ликвидация юридических лиц: вопросы имущественной ответственности // Хозяйство и право. 1995. № 9. С. 58–65.

140. Ульгорн Г. Христианская благотворительность в древней Церкви. Спб., 1900. 117 с.

141. Про некомерційні організації : Федеральний закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (действующая редакция от 02.05.2015).

142. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях : Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014).

143. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 30.03.2015, с изм. от 18.05.2015).

144. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015).

145. Філософія: курс лекцій: навч. посібник для студ. вищ. закл. освіти 1–4 рівнів акредитації. К.: Каравела, Львів; «Новий Світ-2000», 2001. 448 с.

146. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. 382 с.

147. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... докт. юр. наук. Одеса: Одеська національна юридична академія, 2004. 435 с.

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

149. Центр філантропії результати загально-національного опитування «Благодійна Україна: практика та ставлення населення України до благодійництва». URL: [http:// www.philanthropy.org.ua/file storage/File/Survey.pdf](http://www.philanthropy.org.ua/file storage/File/Survey.pdf). (дата звернення: 12.09.2015).

150. Цивільний кодекс України : Закон : від 16 січня 2003 року № 435-IV // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 10.03.2014).
151. Чепурнов, В. О. Правовий статус благодійних установ та товариств за законодавством України : дис... канд. юрид. наук: 12.00.03; Інститут держави та права НАН України ім. В. М. Корецького. К., 2004. 175 с.
152. Черепяхин Б. Б. Органы и представители юридического лица // Тр. по гражд. праву. М.: Статут, 2001. С. 468–477.
153. Чупрій Л. Благодійництво у сфері збереження й популяризації історико-культурної спадщини. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26751/25-Chupriy.pdf?sequence=1> (дата звернення 03.06.2014)
154. Чуряев А. В. Административно-правовое регулирование государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». М.: Орловский гос. техн. ун-т., 2009. 30 с.
155. Щербина В. С. Господарське право: підручник. 3-тє вид., перероб. і доп.. К. : Юрінком Інтер, 2006. 653 с.
156. Юрченко А. К. Разграничение административных и гражданских правоотношений // Проблемы гражданского и административного права. Л., 1962. С. 73–74.
157. Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук. М., 1958. 41 с.
158. Яцків Т. Г., Тарасенко Л. Л. Легалізація та державна реєстрація громадських, благодійних організацій, інших громадських ініціатив у сфері місцевого розвитку: від А до Я : практичний посібник. Львів: Галицький друкар, 2010. 286 с.
159. Catholic Charities (Article) // Wikipedia, the Free ENcyclopedia. URL: http://enwikipe-dia.org/wiki/Catholic_Charities (дата звернення: 23.02.2014).
160. Ejournal USA ANc electroNcic Journal of the U.S. Department of State Society & Value // Giving: U.S. Philanthropy. 2007. № 5. pp. 1–41. URL: <http://usinfo.state.gov/journals/itsv/0506/ijse/ijse0506.pdf>. (дата звернення: 23.02.2014).

Благодійні організації в Україні:

адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування

161. Ejournal USA An electronic Journal of the U.S. Department of State Society & Value // Disability and Ability: Mind and Body Integration. 2006. № 11. pp. 1–52. URL: <http://usinfo.state.gov/journals/itsv/1106/ijse/ijse1106.pdf>. (дата звернення: 23.02.2014).

162. URL : <http://rusrand.ru/analytics/blagotvoritelnost-v-rossii-vchera-segodnja-zavtra>

163. URL : <http://timchenkofoundation.org/upload/Report%202012.pdf>

164. URL : <http://www.pencioner.ru/news/detail/blagotvoritelnyj-fond-timchenko/blagotvoritelnyj-fond-timchenko-pozdravlyaet-s-dnem-pozhilogo-cheloveka/>

165. URL : <http://informpskov.ru/news/157971.html>

166. URL : http://fondkluch.ru/wpcontent/uploads/2014/08/Timchenko_Foundation_annual_report_2013.pdf

167. URL : <http://www.nirsi.ru/71>

ДОДАТКИ

Додаток А

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (Відомості Верховної Ради України. 2013 р. № 25)

Внести до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (Відомості Верховної Ради України. 2013 р. № 25) такі зміни:

1. Частину 4 статті 11 викласти у такій редакції:
«Стаття 11. Засади діяльності благодійних організацій
4. Благодійні організації мають право створювати відокремлені підрозділи, бути засновником та учасником інших благодійних організацій, а також спілок, асоціацій, інших добровільних об'єднань, здійснювати спільну благодійну діяльність, обмінюватися інформацією та спеціалістами з відповідними організаціями зарубіжних країн, відкривати рахунки (у національній та іноземній валютах) в установах банків, засновувати для досягнення своєї статутної мети засоби масової інформації, організації, займатися видавничою діяльністю, брати участь у адміністративно-правових відносинах, які не суперечать статутним цілям організації, а також мати інші права згідно із законом».
2. Частину 3 статті 12 викласти у такій редакції:
«Стаття 12. Засновники та учасники благодійних організацій
3. Благодійні товариства та благодійні фонди можуть мати, крім засновників, інших учасників, які досягли 18 років та вступили до їх складу в порядку, встановленому статутами таких благодійних товариств або благодійних фондів.
Недієздатні особи не можуть бути учасниками благодійних організацій».
3. Пункт 2 частини 2 статті 14 викласти у такій редакції:
«Стаття 14. Установчі документи благодійних організацій
2. Установчі документи благодійної організації повинні містити:
2.2. мету благодійної організації, цілі та сфери благодійної діяльності».
4. Доповнити статтю 15 частиною 3 та викласти у такій редакції:
«Стаття 15. Державна реєстрація благодійних організацій
3. Документи для реєстрації подаються на протязі 60-днів, з дня проведення загальних зборів, на яких було прийняте рішення про створення благодійної організації».

**Благодійні організації в Україні:
адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування**

5. Частини 4 статті 18 викласти у такій редакції

«Стаття 18. Припинення благодійних організацій

4. Підставами для примусового припинення діяльності благодійної організації є: систематичне або грубе порушення законодавства України; пропаганда війни, насильства чи жорстокості, розпалювання національної та релігійної ворожнечі тощо, порушення благодійною організацією вимог стст. 36, 37 Конституції України, а саме: якщо їх дії спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підірив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення тощо.

6. Частину 2 статті 20 викласти у такій редакції:

«Стаття 20. Загальні збори учасників благодійних товариств та благодійних фондів

2. Загальні збори учасників можуть вирішувати будь-які питання діяльності благодійних товариств та благодійних фондів.

Формою роботи загальних зборів учасників благодійних товариств та благодійних фондів є засідання, а їх результати роботи закріплюються протоколами зборів».

7. Частину 1 статті 21 викласти у такій редакції:

«Стаття 21. Виконавчий орган благодійної організації

1. Виконавчим органом управління благодійної організації є правління, структура та повноваження якого визначаються установчими документами благодійної організації.

Виконавчий орган благодійної організації є постійно діючим органом управління благодійної організації.

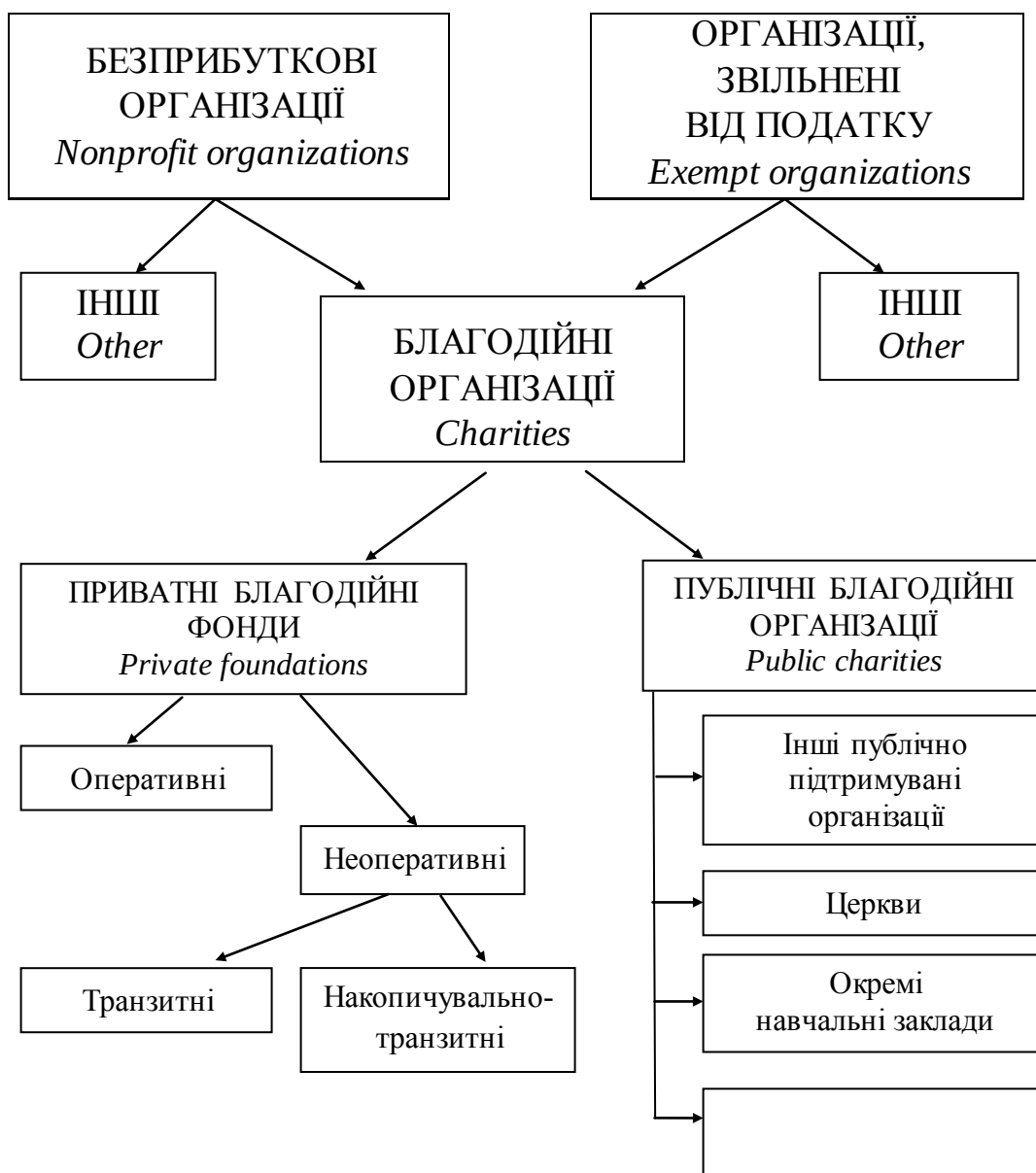
Членами виконавчого органу можуть бути одна або декілька фізичних осіб, які мають повну дієздатність».

8. Частину 2 статті 22 викласти у такій редакції:

«Стаття 22. Наглядова рада благодійних організацій

2. Членами наглядової ради благодійних організацій можуть бути дієздатні фізичні особи та юридичні особи, приватного права, в особі уповноважених представників.

Членами наглядової ради благодійної організації не можуть бути члени виконавчого органу».



(Система благодійних організацій у США)

Окремі
медичні установи

Наукове видання

**Завидняк Ірина Олександрівна,
Цимбал Петро Васильович,
Омельчук Любов Василівна**

БЛАГОДІЙНІ ОРГАНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ШЛЯХИ ЙОГО РЕФОРМУВАННЯ

Монографія

Відповідальний за випуск

Д. Ф. Салахова

Редактор

Л. Б. Дьомена

Форматування та
комп'ютерна верстка

Д. П. Завальницька

Здано до друку 03.06.2019. Формат 60×84/16
Папір офсетний № 1. Гарнітура «Times New Roman».
Друк. арк. 11,1.

Тираж 300 примірників. Замовлення № 799.

Підготовлено до друку Видавничо-поліграфічним центром
Університету ДФС України
08200, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область, Україна

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і
розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 5104 від 20.05.2016*