

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

ЗАВИДНЯК ІРИНА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.97.061.2 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Ірпінь – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті державної податкової служби України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, професор
Коваль Микола Васильович,
професор кафедри управління,
адміністративного права і процесу та
адміністративної діяльності
Національного університету державної
податкової служби України.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Дмитро Миколайович,
професор кафедри державно-правових
дисциплін Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна.

кандидат юридичних наук, професор
Демський Едуард Францович,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права
Академії праці, соціальних відносин і
туризму,
заслужений діяч науки і техніки України.

Захист відбудеться «11» лютого 2016 року о 09:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02 в Національному університеті державної податкової служби України за адресою: вул. Садова, 55, м. Ірпінь, Київська обл., 08201.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету державної податкової служби України за адресою: вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська обл., 08201.

Автореферат розісланий «06» січня 2016 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Т.О. Мацелик

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність дослідження. 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 їх 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 організації та їх діяльність.

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

Водночас актуальним нині є осмислення ролі і значення 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.

Осмислення легалізації благодійних організацій, контроль за їхньою діяльністю та взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування, порядок припинення їхньої діяльності складають адміністративно-правовий статус таких організацій. Дотепер адміністративна правосуб'єктність благодійних організацій залишається предметом наукових дискусій. Учені трактують її по-різному, тому слушною є пропозиція щодо можливості надати у дисертаційному

дослідженні узагальнення понять адміністративної правосуб'єктності. 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 їх значення саме в сучасних реаліях та у найближчому майбутньому.

У процесі підготовки дисертаційного дослідження були використані загальнотеоретичні дослідження таких фахівців адміністративно-правової науки як В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.Т. Білоуса, М.Ю. Віхляєва, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, В.К. Гіжевського, Є.В. Додіна, Л.В. Ковалю, М.В. Ковалю, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Д.М. Лук'янця, Т.О. Мацелик, О.І. Миколенка, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, Д.В. Приймаченка, О.П. Рябченко, І.В. Чеховської, Х.П. Ярмачі, а також роботи, безпосередньо звернені до проблем правового регулювання окремих аспектів діяльності громадських організацій таких науковців як: Н.В. Богашевої, А.О. Галая, Н.П. Гаєвої, О.В. Гейди, Є.Є. Додіної, С.Ф. Денисюка, Л.О. Ємця, В.С. Журавського, В.А. Завгородного, Е.Ф. Демського, В.М. Короленко, В.М. Кравчука, О.І. Лисяка, В.Ф. Піддубної, В.І. Полевого, І.Т. Темех, О.Б. Федоровської, Н.А. Циганчук та ін.

Оскільки діяльність благодійних організацій у сучасній Україні комплексно не вивчалася та була поза увагою науковців, саме тому дослідження проблеми адміністративно-правового статусу благодійних організацій в Україні набуває особливого значення і актуальності, що і зумовило вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана відповідно до Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочерговим заходам щодо її реалізації, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 (р.р. 4, 5, 7), Пріоритетних напрямів розвитку правової науки в Україні на 2011 – 2015 рр., затвердженими постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.09.2010 р. (р.р. I, II), у рамках теми наукових досліджень кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України «Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування» (номер державної реєстрації 0112U001826).

Тему дисертації затверджено Вченою радою Національного університету державної податкової служби України 28 травня 2009 року, протокол № 8, розглянуто координаційним бюро відповідного відділення Національної академії правових наук України (2009 р.), має позитивний відгук щодо актуальності, коректності формувань і доцільності дослідження по спеціальності 12.00.07.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у визначенні сутності та обґрунтуванні найбільш раціональних і ефективних шляхів набуття і реалізації адміністративно-правового статусу благодійними організаціями як суб'єкта адміністративного права, виявленні недоліків у їх правовому регулюванні та обґрунтуванні на цій основі пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування, спрямованих на забезпечення дієвості благодійних організацій.

Досягнення зазначеної мети вимагає вирішення таких завдань:

- провести історико-правовий аналіз розвитку благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права;
- сформулювати поняття адміністративно-правового статусу благодійних організацій, розкрити його суть та зміст;
- охарактеризувати систему органів управління благодійних організацій, їхні функції та компетенцію;
- розглянути особливості набуття адміністративно - правового статусу благодійних організацій;
- визначити складові елементи адміністративно-правового статусу благодійних організацій.
- розглянути особливості втрати адміністративно – правового статусу благодійних організацій;
- охарактеризувати систему органів благодійних організацій як суб'єктів внутрішньоорганізаційних відносин;
- узагальнити удосконалення законодавства України у сфері благодійної діяльності;
- розробити обґрунтовані, напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу благодійних організацій в Україні під час здійснення їх статутної діяльності.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що пов'язані з виникненням та реалізацією адміністративно-правового статусу благодійних організацій України.

Предмет дослідження є адміністративно-правовий статус благодійних організацій в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є загальнонаукові і спеціальні методи наукового пізнання, які використовуються не ізольовано один від одного, а в поєднанні між собою.

За допомогою історико-правового і логічного методів досліджено виникнення і розвиток благодійності на теренах України (підрозділ 1.1). Логіко-семантичний метод сприяв розкриттю сутності та удосконаленню таких термінів: «благодійні організації» (підрозділ 1.2), «адміністративно-правовий статус благодійних організацій» (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Порівняльно-правовим методом досліджено сутність правового регулювання існуючих благодійних організацій (підрозділи 2.1, 2.3); порівняльно-ретроспективний метод – під час дослідження етапів формування сучасної наукової думки про благодійні організації як суб'єктів адміністративного права на теренах сучасної України

(підрозділи 1.1, 1.2).

За допомогою організаційно-структурного, функціонального і системного методів досліджено структуру та систему благодійних організацій України (підрозділи 1.3, 2.2).

Метод правового моделювання застосовувався при дослідженні структури адміністративно-правового статусу благодійних організацій (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3).

Теоретичною основою дисертації є праці вітчизняних і зарубіжних науковців адміністративного права та суміжних правових наук: теорії держави і права, конституційного права, політології, соціології, які стосуються теми дослідження, положення міжнародно-правових документів рекомендаційного характеру, зокрема Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі, Азії та США, а також використовувалися конкретно-соціологічні методи: аналіз, узагальнення, що дозволили розкрити уявлення про виникнення, еволюцію та законодавче регулювання благодійних організацій.

Нормативною основою дисертації є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори визнані Україною, постанови Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти, які визначають правові засади функціонування благодійних організацій.

Емпіричну базу дослідження складає також аналіз даних, що відображають реалізацію законодавства про благодійність в період з 1991 по 2015 роки та статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України, Міністерством юстиції України та іншими органами публічної адміністрації.

Наукова новизна одержаних результатів полягає як у самій постановці проблеми, так і у способі її розв'язання. Дисертація є одним із перших в Україні комплексних, монографічних досліджень виникнення та реалізації адміністративно-правового статусу благодійних організацій України.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку науково - теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України, яке регламентує діяльність благодійних організацій.

Найістотнішими результатами дослідження, що зумовлюють його новизну і визначають внесок автора у розроблення зазначеної проблематики є наступні положення і висновки:

вперше:

– запропоновано авторське визначення благодійної організації як суб'єкта адміністративного права – це юридична особа, яка є колективним учасником суспільних відносин у сфері державного управління, має праводієздатність, урегульовану нормами адміністративного права та здійснює свою діяльність в публічних і (чи) приватних інтересах;

– здійснено періодизацію становлення та розвитку правового регулювання благодійних організацій України;

– обґрунтовано пропозицію щодо доповнення чинного законодавства про благодійність таким терміном як «ліквідація благодійної організації», зазначивши при цьому, що це одна із форм припинення діяльності благодійних організацій, яка здійснюється без правонаступництва, тобто без переходу прав та обов'язків благодійної організації, яка припиняє своє функціонування та відбувається за рішенням органу управління, уповноваженого на те установчими документами організації»;

удосконалено:

– положення відносно того, що легалізації і припинення функціонування благодійних організацій є тими підставами що встановлюють (легалізація) або скасовують (припинення) їх адміністративно-правовий статус;

– поняття трьох базових видів благодійних організацій: благодійного товариства, благодійного фонду, благодійної установи;

– шляхом внесення змін та прийняття доповнень до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» пропонується оптимізувати окремі його положення.

дістали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо визначення адміністративно-правового статусу благодійних організацій;

– наукові положення щодо напрямків удосконалення діяльності благодійних організацій України з урахуванням позитивного досвіду ряду зарубіжних держав.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому що, викладені в роботі висновки та пропозиції можуть бути використані у:

– *у науково-дослідній сфері:* положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки і вирішення проблем реформування та адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності в Україні, відповідно до вимог сучасного суспільства;

– *у правотворчості та правозастосуванні:* результати дослідження містять низку пропозицій щодо прийняття нових та внесення змін до існуючих норм Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (акт впровадження Верховної Ради України від 13.05.2015 року № 133-940), дані рекомендації можуть бути використані для підвищення ефективності практичної діяльності благодійних організацій (акт впровадження в практичну діяльність благодійного фонду «Єдність та милосердя» від 09.07.2015, акт впровадження у правозастосовну діяльність Головного територіального управління юстиції у м. Києві від 27.02.2015)

– *у навчальному процесі* – матеріали дослідження використані при підготовці методичних рекомендацій із відповідних дисциплін, при написанні навчальних посібників та підручників, при проведенні наукових досліджень у рамках спеціальної науково-дослідної теми «Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування», курсів лекцій з предметів «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність контролюючих органів у сфері господарювання», «Адміністративне судочинство», при викладанні

відповідних дисциплін у Національному університеті державної податкової служби України (акт впровадження від 22.05.2015р. та 12.05.2015р. №14/08-59).

Положення дисертації дістали свою реалізацію при впровадженні у навчальний процес на юридичному факультеті Академії праці, соціальних відносин і туризму при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративні послуги» а також використовуються при написанні курсових, дипломних робіт, магістерських робіт, при підготовці методичних рекомендацій з відповідних дисциплін, при проведенні наукових, методичних семінарів кафедри, у роботі наукового товариства студентів та аспірантів факультету з дослідження актуальних проблем адміністративного права, при написанні навчальних посібників та підручників. (акти впровадження від 23.04.2015 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення та висновки дослідження оприлюднені в доповідях і виступах на 4 міжнародних науково-практичних конференціях: «Реформування системи кримінальної юстиції в Україні: кримінально-правові, кримінально-процесуальні та криміналістичні проблеми» (м. Ірпінь, 16 листопада 2012 р.), «Реформування податкової системи України відповідно до європейських стандартів» (м. Ірпінь, 31 жовтня 2013 р.), «Людський капітал в Умовах трансформації українського суспільства» (м. Київ, 26–27 березня 2014 р.), «Модернізація українського суспільства у світлі угоди про асоціацію з ЄС» (м. Київ, 02–03 квітня 2015 р.), всі тези опубліковані.

Публікації. За темою дисертаційного дослідження опубліковано 9 наукових публікацій, чотири з яких - наукові статті у фахових виданнях з юридичних наук, одна – у міжнародному фаховому виданні та чотирьох тезах доповідей, оприлюднених на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, додатків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 228 сторінок. Додатки і список використаних джерел (177 найменувань) займають 31 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, ступінь її наукової розробки та науково-теоретичне підґрунтя; зв'язок роботи з державними програмами розбудови та правового регулювання благодійної діяльності в Україні; науковими програмами, планами проведення науково-дослідних робіт Національного університету державної податкової служби України; визначається об'єкт, предмет, мета, завдання та методи дослідження; висвітлюється наукова новизна, емпірична база, методологічна основа і практичне значення отриманих результатів, а також форми та ступінь їхньої апробації.

Розділ 1 «Загальна характеристика правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративних правовідносин» складається з трьох підрозділів, в яких досліджуються основні етапи історичного розвитку

благодійних організацій різноманітні підходи до поняття благодійних організацій в системі суб'єктів адміністративного права, його основні ознаки, особливості в контексті сучасної демократичної теорії та практики, визначено та охарактеризовано органи благодійних організацій як суб'єктів внутрішніх управлінських відносин.

У підрозділі 1.1 «Гене́за розвитку благодійництва на теренах України» розкривається сутність, природа благодійництва та його роль у життєдіяльності суспільства, держави. Висвітлюються погляди щодо поняття та еволюції визначення благодійництва як вітчизняних, так і зарубіжних вчених: О. Алексєєва, Б. Бромлей, Я. Буздуган, Ю. Годунський, М. Колісник, Т. Літвінова, В. Нерсєсянц, Д. Страховський, Ф. Ступак, Г. Ульгорн, М. Шведова та інших.

Визначено, що в історико-правовій літературі не має однозначного визначення благодійності, у різних джерелах благодійність трактується по різному. Але, не зважаючи на таку різноманітність підходів до поняття «благодійність» безсумнівним залишається 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 людини.

Виділено історичні етапи становлення благодійності. На перших порах існування, благодійництво ґрунтувалось на природних інстинктах людини та її соціальному самовираженні, яке проявлялось у роздачі милостинь та пожертвувань. Прикладом такої благодійності у стародавніх державах 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.

Проаналізувавши етапи зародження благодійництва, наголошуємо на історико-правовому значенні саме церковного благодійництва, яке виражалось в тому, що протягом століть в християнських державах, в тому числі і в Україні, благодійність була предметом піклування християнських церков та монастирів. Допомога нужденним верствам населення, вважається великою чеснотою та стає справою кожної віруючої людини в Київській Русі.

Прослідкувавши розвиток благодійництва у Київській Русі, зроблено висновок, що воно виражалось у формі князівського, церковного та державного благодійництва, де благодійником виступав князь, церква або держава як суб'єкти адміністративного права, а набувачем благодійної допомоги були нужденні верстви населення та церква.

Дореволюційний період історії дослідження благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права (з XV ст. по XX ст.) охарактеризовано як початок та формування благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права правителями Російської імперії, у складі якої перебувало понад 80% території України, які своїми рішеннями (указами, наказами, регламентами, законами та правилами) надали сильний поштовх для розвитку соціальної політики в державі та системі громадського та приватного благодійництва.

У підрозділ 1.2 «Поняття й ознаки благодійних організацій, як суб'єкта адміністративного права України» на основі аналізу нормативно-правового законодавства, літературних джерел, дисертантом досліджено поняття «благодійних організацій, як суб'єктів адміністративного права», дається його авторське визначення, як «юридичні особи, які є колективними учасниками суспільних відносин у сфері державного управління, мають праводієздатність, урегульовану нормами адміністративного права та здійснюють свою діяльність в суспільних і (чи) приватних інтересах», та вноситься пропозиція про доповнення та внесення змін до ст. 12 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», запропонованої редакції, щодо участі держави та територіальних громад у благодійній діяльності, а саме про надання права займатися благодійною діяльністю Президенту України, депутатам всіх рівнів, посадовим і службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також членам їхніх сімей, в межах отриманих і задекларованих ними доходів.

Обґрунтовується доцільність спеціального державного контролю за діяльністю благодійних організацій, який включає в себе фінансовий контроль.

Визначено та детально охарактеризовано три базові ознаки благодійних організацій: праводієздатність, можливість забезпечувати публічний інтерес, відсутність управління з боку органів державної влади.

У підрозділ 1.3 «Органи благодійних організацій як суб'єкти внутрішньоорганізаційних відносин» доводиться, що для виконання цілей і завдань, які ставить перед собою благодійні організації, їх діяльність повинна бути структурована, мати організаційну основу, тобто органи управління, мають визначені функції та компетенцію.

Виділено та охарактеризовано триступеневу систему органів управління благодійних товариств та благодійних фондів (загальні збори, виконавчий орган, наглядова рада), і окремо двоступеневу систему органів управління для благодійних установ (наглядова рада, виконавчий орган).

Виділяються чотири найважливіші функції управлінської діяльності благодійної організації: планування, регулювання, мотивації та контролю.

Вважається за доцільне доповнити чинне законодавство пропозиціями, щодо форми роботи загальних зборів учасників та порядку закріплення результатів роботи зборів благодійних організацій, а саме вказавши, що «формою роботи загальних зборів учасників благодійних товариств та благодійних фондів – є засідання, а їх результати роботи закріплюються протоколом зборів». Пропонується відобразити виключний перелік осіб, які можуть бути членами наглядової ради благодійної організації на законодавчому рівні.

Розділ 2 «Організаційно-правові засади функціонування благодійних організацій в Україні» складається із трьох підрозділів, де за допомогою системного підходу та структурно-функціонального аналізу визначаються підстави та порядок створення благодійних організацій, характеристика адміністративної правосуб'єктності, розглянуті варіанти взаємодії громадських організацій з органами державної влади та місцевого самоврядування, основні

документи, які визначають їхній адміністративно-правовий статус, а також підстави та порядок їх ліквідації.

У підрозділі 2.1 «Легалізація адміністративно - правового статусу благодійних організацій» доводиться, що легалізація суб'єктів права і здійснюваних ними видів діяльності є вкрай необхідною. Легалізація являє собою складний процес, і передбачає можливість благодійних організацій вступати в адміністративно-правові відносини з органами влади.

Досліджуємо юридичну природу легалізації. Визначено, що легалізація адміністративно - правового статусу благодійних організацій – є обов'язковою. Документи, які подаються для реєстрації, підлягають правовій експертизі, під час якої перевіряються комплектність документів, які подаються державному реєстратору, повнота відомостей, що вказані в реєстраційній картці.

Встановлено, що під час організаційного оформлення адміністративно - правового статусу благодійної організації і наділення її правами та обов'язками юридичної особи легалізація, проводиться Департаментом державної реєстрації, в особі державного реєстратора. Таким чином між органом виконавчої влади і благодійною організацією виникають адміністративно-правові відносини.

Запропоновано низку пропозицій та рекомендацій до чинного законодавства в цій сфері, які спрямовані на підвищення ефективності реалізації благодійними організаціями як суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері публічного адміністрування. Визначено, що адміністративно-правові відносини, пов'язані з легітимізацією, будуть мати важливе значення в майбутньому.

У підрозділ 2.2 «Адміністративна правосуб'єктність благодійних організацій» присвячено характеристиці складових елементів та виділенню основних ознак адміністративно-правового статусу благодійних організацій. Дано авторське визначення «адміністративно-правовому статусу благодійних організацій».

Наголошуємо на необхідності розмежовувати поняття адміністративна правосуб'єктність і адміністративно-правовий статус, оскільки адміністративна правосуб'єктність – є тільки потенційною здатністю суб'єкта набувати суб'єктивні права та обов'язки у правовідносинах, а адміністративно-правовий статус – є практична реалізація прав і обов'язків даного суб'єкта.

Встановлено, що адміністративна правоздатність та дієздатність благодійних організацій настає одночасно – з моменту державної реєстрації (легалізації) її як юридичної 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.

У дисертації виділяються різновиди загальної та спеціальної адміністративної правосуб'єктності благодійних організацій: податкова, статистична, кадрова, реєстраційна та необов'язкової, спеціальної адміністративної правосуб'єктності для деяких благодійних організацій, наприклад, митна.

У підрозділі 2.3 «Правові наслідки припинення адміністративно-правового статусу благодійної організації» проведений аналіз процедури добровільної та примусової ліквідації благодійних організацій свідчить, що дане питання детально не врегульовані спеціальним Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5 липня 2012 року, положення якого носять відсилочну норму, яка у свою чергу не повним чином узгоджена з положеннями інших нормативно-правових актів, які врегульовують питання припинення функціонування юридичних осіб приватного права, що є підставою втрати її адміністративно – правового статусу та породжує численну кількість проблем при його застосуванні на практиці.

Звертається увага на те, що у зв'язку з добровільним припиненням діяльності благодійної організації виникає питання, пов'язане з вирішенням долі майна та коштів благодійної організації, що ліквідується (реорганізується). Дана 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 ліквідується, не може бути розподілене між його членами, а порядок його передачі іншим благодійним організаціям в законі не прописаний. Цей недолік законодавства має бути усунений при розробці перспективного законодавства про благодійність, в якому необхідно зазначити, що благодійні організації припиняються в результаті передачі всього свого майна, прав та обов'язків іншим благодійним установам – правонаступникам, шляхом: злиття, приєднання, поділу чи перетворення.

Зазначено, що Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» потребує доповнення, зокрема в ньому повинен знайти своє закріплення такий термін як «ліквідація благодійної організації», який передбачає, що це одна із форм припинення діяльності благодійних організацій, яка здійснюється без правонаступництва, тобто без переходу прав та обов'язків благодійної організації, що припиняє своє функціонування, до іншої організації, і яке відбувається за рішенням органу управління, уповноваженого на те установчими документами організації»;

Пропонуються конкретні напрями вирішення виявлених проблем адміністративно-правового регулювання порядку примусового припинення благодійних організацій України.

Розділ 3 «Удосконалення адміністративно-правового статусу благодійних організацій в Україні» складається із трьох підрозділів, в яких розглядаються шляхи удосконалення правового регулювання благодійної діяльності в Україні на основі аналізу адміністративно-правової діяльності держав ближнього зарубіжжя та США.

У підрозділі 3.1 «Досвід адміністративно-правового регулювання статусу благодійних організацій зарубіжних держав та його використання в Україні» дисертантом вивчено та проаналізовано організаційно-правові форми некомерційних організацій, у тому числі і благодійних організацій таких країн як: Російської Федерації, Таджикистану, Туркменістану, Вірменії, Республіки

Киргизії, Республіки Білорусь та Республіки Молдова. Особливістю некомерційних організацій в цих країнах, на відміну від України, є надання благодійникам пільг і переваг (насамперед, матеріального характеру) для стимулювання такої соціально-пріоритетної діяльності.

Пропонується врахувати позитивні напрацювання, пов'язані з правовим регулюванням фінансових коштів, які витрачаються за фінансовий рік, на оплату праці не більше 20% адміністративно - управлінському персоналу, а члени вищого органу управління благодійної організації здійснюють свою діяльність на безоплатній основі, в якості добровольців.

У підрозділ 3.2 *«Особливості адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності на прикладі США»* висвітлюються питання механізму державного управління благодійними організаціями, ставлення держави і муніципальних органів до благодійних організацій, податкові механізми щодо благодійної сфери в США.

Відмічається той факт, що США стали першою в світі країною, яка зробила благодійність вигідною. Однією з таких вигод являється 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 проектів у сфері охорони здоров'я, освіти і сільському господарстві.

Розглянуто такий позитивний момент, який можливо використати і в Україні, а саме в США для адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності, зазвичай приймається спеціальний законодавчий акт, хоча благодійна діяльність може здійснюватися і на основі норм загального законодавства держави.

Відмічається такий позитивний момент як те, що благодійні організації можуть не тільки роздавати зібрані ними кошти, а й акумулювати їх, інвестуючи в ті чи інші активи, у тому числі в цінні папери, що приносять дохід у вигляді дивідендів та процентів, який потім може використовуватися для благодійних цілей, передбачених статутом організації.

У підрозділі 3.3 *«Напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу благодійних організацій в Україні під час здійснення їх статутної діяльності»* на основі аналізу чинного законодавства України, здобувачем розглядаються шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності, як у організаційно-правовій сфері, так і у сфері державного управління благодійництвом.

Доведено, що проблему недосконалості державної політики в сфері благодійної діяльності можна вирішити шляхом запровадження ефективних механізмів стимулювання благодійної діяльності в Україні, які визначають послідовність і ефективність проведення адміністративно-правової реформи в нашій державі.

Запропонована концепція розвитку та вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності благодійних організацій в Україні, яка включає такі основні моменти: розширення податкових стимулів; формування культури участі у благодійній діяльності, а також розширення моральних, духовних та

інших стимулів; сприяння поширенню системи корпоративної благодійності; сприяння розвитку інститутів благодійності (соціальна реабілітація сиріт, надання безоплатної юридичної допомоги, безоплатне виготовлення та розповсюдження соціальної (благодійної) реклами, сприяння патріотичному, духовно-моральному вихованню, підтримка молодіжних проектів).

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено узагальнення теоретичних положень та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає в розкритті сутності, основних ознак, адміністративно-правового статусу благодійних організацій як суб'єктів адміністративного права України; сформульовані та обґрунтовані теоретичні положення і практичні пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення відповідного законодавства та підвищення ролі благодійних організацій.

На підставі проведеного дослідження вдалося виявити оптимальні параметри функціонування благодійних організацій, досягти поставлених цілей і завдань:

1. На підставі аналізу історико-правового розвитку адміністративного регулювання діяльності благодійних організацій у період існування Римської Імперії, Стародавньої Греції, Київської Русі, України (XIV ст. по XX ст.) визначено, що протягом тривалого історичного було накопичено значний досвід зі створення різних форм соціальної допомоги, де благодійність займала важливе місце.

2. Однією з особливостей правового оформлення адміністративно - правового статусу благодійних організацій у цілому є те, що вплив з боку держави на ці утворення є обмеженим, тобто усі управлінські форми і методи, які застосовує держава до благодійних організацій, відрізняються від тих, які вона застосовує до інших учасників публічних відносин. Держава поширює свій адміністративно-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 правовий статус благодійних організацій.

3. Органи благодійних організацій як суб'єкти внутрішньоорганізаційних відносин можуть 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 додаткової довіреності.

4. Державна реєстрація є формуванням адміністративно - правового статусу благодійних організацій, і являється легальним офіційним визнанням їхньої правоздатності і засобом посвідчувати свої дії (дієздатності), що сприяє поставленню на облік і повній, достовірній інформації про їх учасників та за якого благодійні організації вступають в адміністративно-правові відносини з державними органами влади (державними реєстраторами).

5. Виділено такі організаційно-правові форми благодійних організацій: благодійні товариства; благодійні фонди; благодійні установи, які потребують законодавчого удосконалення та доповнення.

6. Під адміністративною правосуб'єктністю благодійних організацій запропоновано розуміти їхню здатність мати та реалізовувати права та обов'язки у сфері управління. Доведено, що 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, а це: а) здатність самостійно вирішувати питання про надання благодійної допомоги дестинаторам; б) можливість використовувати цільові пожертвування; в) можливість організувати збір благодійних пожертвувань і внесків; г) визначати форми і обсяги благодійної допомоги; д) об'єднуватися в союзи, асоціації та інші об'єднання; е) самостійно реалізовувати надані адміністративні права; є) здатність самостійно нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність.

7. Нормативно-правова основа, яка регулює діяльність благодійних організацій майже не закріплює та не регламентує порядок втрати ними адміністративно – правового статусу. У зв'язку з цим запропоновано внести відповідні зміни та доповнення до нормативно-правових актів. Зокрема: в ст. 18 «Припинення благодійних організацій» Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» доцільно доповнити переліком підстав примусової втрати адміністративно – правового статусу (ліквідації) благодійних організацій; Кодекс адміністративного судочинства України та Кодекс про адміністративні правопорушення України – нормами, які передбачали б відповідальність за ухилення від виконання судових рішень, ухвал або постанов щодо припинення функціонування адміністративно – правового статусу благодійних організацій; доповнити ст. 110 Цивільного Кодексу України щодо надання права вимоги про примусову ліквідацію благодійної організації прокурору.

8. Аргументовано положення про доцільність урахування зарубіжного досвіду адміністративно – правового регулювання статусу благодійних організацій шляхом запровадження ефективних механізмів стимулювання благодійної діяльності в Україні, а саме зробити її вигідною.

9. Обґрунтовано ряд пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації»: запропоновано викласти ч. 4 ст. 11 у такій редакції «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»; доповнити статтю 15 ч. 3 такого змісту «Документи для реєстрації подаються протягом 60-днів з дня проведення загальних зборів, на яких було прийняте рішення про створення благодійної організації»; ч. 2 ст. 22 викласти у такій редакції «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».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Смирнова І.О. Особливості правового регулювання благодійної діяльності в Україні/ І. О. Смирнова // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). - 2011. - № 4(55). - С. 209-213
2. Завидняк І. О. Діяльність благодійних організацій в Україні як суб'єктів адміністративного права / І. О. Завидняк // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). - 2013. - № 2. - С. 102-107
3. Завидняк І. О. Історія виникнення благодійних організацій на теренах України / І. О. Завидняк // Вісник Академії праці і соціальних відносин федерації профспілок України. Сер. : Право та державне управління. – 2013. – № 2-3. – С. 22–27
4. Завидняк І. А. Прекращение деятельности благотворительных организаций в Украине / И. А. Завидняк. // Экономика и право Казахстана. – 2013. – №6. – С. 43–47
5. Завидняк І. О. Благодійні організації як інститут громадянського суспільства / І. О. Завидняк // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). - 2014. - № 2. - С. 74-79
6. Завидняк І. О. Юридична відповідальність благодійних організацій / І. О. Завидняк [та ін.] // Реформування системи кримінальної юстиції в Україні: кримінально-правові, кримінально-процесуальні та криміналістичні проблеми : матер. Міжн. науково-практичної конференції з нагоди 10-ти річчя Ірпінської фінансово-юридичної академії та 80-річчя з дня народження відомого вченого-криміналіста сучасності, д.ю.н., професора Бахіна В.П., 16 листопада 2012 р. [Ірпінь]: Зб. тез. – Ірпінь: Ірпінська фінансово-юридична академія. – С. 105-107
7. Завидняк І. О. Адміністрування податків і зборів у сфері благодійної діяльності / І. О. Завидняк [та ін.] // Реформування податкової системи України відповідно до європейських стандартів : матер. Міжн. науково-практичної конференції, 31 жовтня 2013 р. [Ірпінь]: Зб. тез. – Ірпінь: Видавництво Національного університету ДПС України, 2013. – С. 199-202.
8. Завидняк І. О. Соціальна цінність благодійних організацій в умовах розвитку людського капіталу / І. О. Завидняк [та ін.] // Людський капітал в Умовах трансформації українського суспільства : матер. Міжн. наук. конференції викладачів, аспірантів і студентів, 26-27 березня 2014 р. [Київ]: Зб. тез. – К.: ТОВ

"Видавництво"Сталь", 2014. – (Акад. праці і соц. відносин Федер.проф. спілок України). – С. 131.

9. Завидняк І. О. Проблеми і перспективи розвитку благодійності в українському суспільстві /І. О. Завидняк [та ін.] // Модернізація українського суспільства у світлі угоди про асоціацію з ЄС : матер. Міжн. наук.-практ. конференції викладачів і аспірантів «», 2-3 квітня 2015 р. [Київ]: Зб. тез. – К.: ТОВ "Видавництво"Сталь", 2015. – (Акад. праці і соц. відносин Федер.проф. спілок України). – С. 94-95.

АНОТАЦІЯ

Завидняк І.О. Адміністративно - правовий статус благодійних організацій в Україні. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет державної податкової служби України, Ірпінь, 2016.

Дисертація присвячена комплексному вивченню адміністративно-правового статусу благодійних організацій; досліджено виникнення і розвиток благодійництва на теренах України; проаналізована внутрішньо-організаційна діяльність благодійних організацій та визначено її значення для адміністративно-правового статусу; розкрито поняття, ознаки та функції благодійних організацій, як суб'єктів адміністративного права України; проаналізована загальна характеристика адміністративної правосуб'єктності благодійних організацій; визначено підстави і порядок створення благодійних організацій. Проведено аналіз законодавства України щодо діяльності благодійних організацій, а також законодавства країн Східної, Західної Європи та США. На основі узагальнення поглядів вчених та існуючого законодавства здобувачем окреслено шляхи удосконалення правового регулювання створення та діяльності благодійних організацій.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правовий статус, адміністративна правосуб'єктність, благодійні організації, суб'єкт адміністративного права, організаційно-правові форми.

АННОТАЦИЯ

Завидняк И.О. Административно - правовой статус благотворительных организаций в Украине. – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс, финансовое право, информационное право. – Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Ирпень, 2016.

Диссертация посвящена комплексному изучению административно-правового статуса благотворительных организаций; исследовано возникновение и развитие благотворительности на территории Украины; проанализирована

внутри-организационная деятельность благотворительных организаций и определено ее значение для административно-правового статуса; раскрыто понятие, признаки и функции благотворительных организаций, как субъектов административного права Украины; проанализирована общая характеристика административной правосубъектности благотворительных организаций; определены основания и порядок создания благотворительных организаций. Проведен анализ законодательства Украины о деятельности благотворительных организаций, а также законодательства стран Восточной, Западной Европы и США. На основе обобщения взглядов ученых и существующего законодательства соискателем намечены пути совершенствования правового регулирования создания и деятельности благотворительных организаций.

Предложено следующие определения понятий «благотворительная организация» - это некоммерческая организация, которая должна создаваться для осуществления социально-приоритетных целей и носить бескорыстный характер - бесплатный или на льготных условиях; под «благотворительной организацией, как субъектом административного права» понимается юридическое лицо, являющееся коллективным участником общественных отношений в сфере государственного управления, имеет правоспособность, урегулированных нормами административного права и осуществляет свою деятельность в общественных и (или) частных интересах; «ликвидация» благотворительной организации - это определенная законом одна из форм прекращения деятельности благотворительных организаций, осуществляется без правопреемства, то есть перехода прав и обязанностей благотворительной организации, которая ликвидируется к другой организации и происходит по решению органа управления, уполномоченного на то учредительными документами организации.

Обосновывается целесообразность специального государственного контроля над деятельностью благотворительных организаций, который включает в себя финансовый и налоговый контроль.

Выделено и характеризировано трехступенчатую систему органов управления благотворительных обществ и благотворительных фондов (общее собрание, исполнительный орган, наблюдательный совет), и отдельно двухступенчатую систему органов управления для благотворительных учреждений (наблюдательный совет, исполнительный орган). Автором выделяются четыре важнейшие функции управленческой деятельности благотворительной организации: планирование, регулирование, мотивации и контроля.

В диссертации выделяются разновидности общей и специальной административной правосубъектности благотворительных организаций: налоговая, в сфере бухгалтерского учета и финансовой отчетности, статистическая, кадровая, трудовая, регистрационная и т.д., и необязательной, специальной административной правосубъектности для некоторых благотворительных организаций, например, таможенная.

Сформулированы рекомендации по реформированию действующего законодательства в этой сфере, в том числе ряд конкретных предложений теоретического и практического характера, направленных на совершенствование нормативной фиксации административно-правового статуса благотворительных организаций.

Ключевые слова: административное право, административно-правовой статус, административная правосубъектность, благотворительные организации, субъект административного права, организационно-правовые формы.

ANNOTATION

Zavidnyak I.O. Administrative - legal status of charities in Ukraine. – manuscript rights.

The dissertation for the competition for scientific degree of a Candidate of Science in Law in specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; information law. – National University of State Tax Service of Ukraine, Irpin, 2016.

Dissertation is devoted to the study of complex administrative and legal status of charitable organizations; investigated the origin and development of philanthropy in Ukraine; analyzed intra-organizational activities of charities and set its value to administrative and legal status; The concept, features and functions of charities, as Administrative Law of Ukraine; The common characteristics of administrative legal charitable organizations; defined grounds and procedure for the establishment of charitable organizations. The analysis of the legislation of Ukraine concerning the activities of charitable organizations and law in Eastern, Western Europe and the United States. On the basis of summarizing the views of scientists and existing legislation competitor outlined ways to improve regulation and the creation of charitable organizations.

Key words: administrative law, administrative and legal status, administrative, legal, charitable organization, an administrative law legal form.

Підписано до друку 05.01.2016 року. Формат 60x84/16
Папір офсетний. Друк офсетний.
Друк. арк. 1,9. Тираж 100 прим.
Зам. № 565
Видруковано в Національному університеті
державної податкової служби України.
08201, Київська область, м. Ірпінь, вул. Університетська, 31