

УДК 332.834:342.9

О.О. КОЖУШКО, Запорізький національний університет

РЕЄСТРАЦІЯ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, благодійні організації, реєстрація, державна реєстрація, державний реєстр

Задекларувавши першорядність принципів, що визнані у цивілізованому світі – захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, Україна ступила на шлях будівництва правової держави та створення якісно нового суспільства, в якому домінують пріоритети загальнолюдських цінностей, адже змінюється сам формат суспільних відносин, перевага статусу переміщується від держави до людини. Всі галузі вітчизняного права, зокрема адміністративного, потребують постійного, систематичного реформування у світлі державотворчих та правотворчих процесів. Зміна політичної та економічної ситуації в Україні активізувала процес розшарування суспільства, внаслідок чого з'явилася категорія громадян, які потребують соціального сприяння й захисту. До проголошення незалежності України, держава була гарантом такого захисту і здійснювала функції щодо соціального забезпечення громадян, в сучасних умовах зіткнулася з необхідністю залучення до вирішення зазначених проблем недержавних утворень, а саме – благодійних організацій. Реєстрація благодійних організацій, перш за все є способом публічного адміністрування і направлена на забезпечення і захист публічних інтересів, тому підтвердження певних відомостей і перевірка їх достовірності з боку держави вважається ключовим моментом такої діяльності.

Безумовно, об'єктам адміністративно-правового регулювання присвячувалась увага в адміністративно-правовій доктрині, зокрема питання реєстрації досліджували українські та російські науковці у своїх працях А.Б. Агапов,

Д.Н. Бахрах, О.О. Квасницька, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, О.Б. Кравченко, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко, Ю.А. Тихомиров, О.В. Шмалій та інші, проте автори приділяли увагу у загально-управлінському аспекті, тому недостатньо вивченою залишається правова природа реєстрації саме благодійних організацій. Звідси, метою статті є визначення поняття реєстрації благодійних організацій, яка є об'єктом діяльності адміністративно-правового регулювання. Природа реєстрації взагалі складна і багатогранна, тому питання реєстрації благодійних організацій заслуговує на увагу під час здійснення адміністративно-правових досліджень.

У багатьох країнах благодійні організації не існують відокремлено від держави та органів публічної адміністрації. В Україні також благодійні організації є складовою частиною великого державного механізму, вони відчувають на собі будь-який вплив держави, піддаються будь-яким процесам, які відбуваються у державі. Досить актуальним є дослідження благодійних організацій саме в контексті адміністративно-правового регулювання діяльності та їх участі із суб'єктами державної влади. По суті, адміністративно-правове регулювання спрямовує вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [1]. Питання взаємовідносин держави і приватних осіб завжди знаходилося у центрі уваги дослідників, об'єктом наукового пошуку яких були численні громадські організації, створені для реалізації спільних інтересів (культурних, економічних, вікових, гендерних, регіональних, релігійних, професійних, соціальних тощо). Серед останніх, безперечно, визначальну роль виконують благодійні організації, які за роки своєї історії накопичили значний досвід здійснення благодійної діяльності, вони набувають великого значення у суспільстві і їх роль не можна занижувати для держави.

Діяльність благодійних організацій регламентують Конституція та закони України, які

складають систему нормативно-правового регулювання в цій сфері [2]. Відповідно до ст.1 Закону України від 16.09.1997 р. «Про благодійництво та благодійні організації», благодійна організація – це недержавна організація, головною метою діяльності якої є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб [3]. Благодійні організації в Україні є юридичними особами і тому наділяються правами, які мають юридичні особи. Взагалі, правоздатність благодійних організацій є спеціальною, оскільки вони можуть здійснювати лише ті дії, які відповідають меті їх діяльності і передбачені в установчих документах. Метою діяльності благодійних організацій є положення, визначені в її установчих документах, однак слід зазначити, що благодійні організації не мають на меті отримання прибутку.

Правоздатність благодійної організації виникає з моменту її державної реєстрації. В цей самий момент виникає і дієздатність благодійної організації, тобто здатність своїми діями набувати юридичні права і створювати для себе юридичні обов'язки.

Термін «реєстрація» походить від слова «реєстр», яке з'явилося в українській мові через польське «rejestr», від латинського «registum» – внесене, записане, по суті «regere» – приносити назад, вносити [4, с.460]. Воно означає список, письмовий перелік кого-небудь або чого-небудь. Відповідно, Словник української мови визначає семантично «реєстрація» як: внесення кого-небудь або чого-небудь у реєстр з метою обліку або надання йому чинності; фіксацію, переважно за допомогою приладів, якого-небудь явища, спостереження, факту [5, с.484]. С.І. Ожегов зазначає етимологічно сучасного «реєструвати» як записувати, відмічати з метою обліку, систематизації, надання законної сили чому-небудь [6, с.672]. Великий енциклопедичний юридичний словник тлумачить поняття «реєстрація» як внесення до відповідних списків, реєстру або спеціальних книг чи журналів окремих відомостей щодо будь-яких осіб, організацій та ін. Або письмовий запис чи фіксація іншим чином певних фактів, подій та явищ з метою їх обліку і контролю, засвід-

чення дійсності та надання їм законного (легітимного) статусу [7, с.761].

Отже, реєстрація виконується з двома самостійними цілями, що формують її окремі види, які доповнюють один одного: по-перше, це – облік і, по-друге, – надання законної сили (у нашому випадку благодійній організації). Сутність обох видів реєстрації, незалежно від її мети, полягає у внесенні відомостей до спеціально створених реєстрів. С.В. Ківалов зазначає, що реєстр являє собою автоматизовану систему збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства, яка складається із еталонного, страхового, робочого, інформаційного фондів та окремого розділу [8, с.185]. У науковій літературі є твердження, що державна реєстрація розглядається як: форма державного управління, метод державного управління, адміністративно-правовий режим, адміністративна послуга, правовий інститут, засіб контролю. За своєю суттю, державна реєстрація є комплексним правовим інститутом, який містить норми адміністративного права. Є.Г. Чуткін вказує на те, що державна реєстрація – це насамперед юридична діяльність, що складається із сукупності таких юридично значущих актів компетентних органів і посадових осіб, які націлені на фіксацію юридично значимих фактів та їх облік, здійснення контролю, посвідчення зареєстрованих фактів, результатом якої має стати задоволення загально-соціальних, групових та індивідуальних потреб і інтересів [9, с.18]. В.К. Колпаков вважає, що державна реєстрація має не лише інформаційне значення, її роль головним чином полягає в тому, щоб підтвердити юридичні факти чи їх системи, автор підкреслює, що акт реєстрації є рішенням компетентного органу і вказує на юридичний стан суб'єкта [10, с.221]. Вчений-адміністративіст С.В. Ківалов обґрунтовує державну реєстрацію саме як форму державного управління, яка є прикладом реалізації такої правової форми управління, як вчинення юридично значущих дій [11, с.178]. А.А. Довгополик характеризує, що державна реєстрація – це форма реалізації публічного інтересу, зразок «приватно-публічних відносин» [12, с.81]. На підставі аналізу чинного законодавства І.Б. Коліушко та

В.П. Тимошук визначають державну реєстрацію як адміністративну послугу [13, с.118]. О.В. Кузьменко формулює реєстраційну діяльність як юридичну процедуру, що передбачає низку заходів, у результаті яких здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта. З огляду на мету та результати здійснення проваджень автор виокремлює: реєстрацію юридичних осіб, політичних партій, громадських організацій, релігійних організацій тощо [14, с.113].

Т.О. Коломоєць класифікує реєстраційні процедури за предметом діяльності. Науковець зазначає, що реєстраційні провадження (відносить їх до виду заявних) – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, в ході якої вирішується питання про офіційне визнання законності правових актів; законності дій юридичних та фізичних осіб; наділення суб'єктів права відповідними правами, а також про облік та фіксацію юридичних фактів шляхом закріплення їх у реєстраційних документах [15, с.223–235]. С.Г. Стеценко визначає реєстраційні провадження як діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо офіційного визнання законності відповідних дій чи нормативно-правових актів [16, с.267–268]. О.І. Рябко вважає реєстрацію контрольно-правовим засобом, за допомогою якого підконтрольний суб'єкт, який виконавши усі розпорядження закону щодо виконання дій, оформлення документів, сплати мит, має бути зареєстрований, а орган реєстрації не має права йому відмовити. Реєстрація, тобто внесення до спеціальних списків, реєстрів, реєстрів, кадастрів різних фактів, що мають юридичне значення, матеріальних об'єктів, нерухомості, юридичних актів, підприємств проводиться головним чином за допомогою і з метою контролю [17, с.53]. В юридичній літературі немає єдиної думки щодо визначення видової приналежності державної реєстрації. Так, наприклад, Д.М. Бахрах відзначає, що державна реєстрація є самостійним методом управління, поряд із такими, як дозвіл, переконання тощо [18, с.338]. А.Б. Агапов навпаки, ствер-

джує, що державна реєстрація – це складова частина дозвільного методу управління, вважає її різновидом останньої [19, с.302]. Н.В. Галіцина під державною реєстрацією розуміє комплексний адміністративно-правовий режим, що опосередковує здійснення на основі закону контрольної і облікової діяльності уповноважених державних органів реєстрації, що виявляється у визнанні державою правоздатності суб'єктів, встановленні законності їхніх прав (як наявних, так і таких, що набуваються) на здійснення якої-небудь дії [20, с.138]. Ю.А. Тихомиров [21, с.340], О.В. Шмалій [22, с.16] вивчають державну реєстрацію також як адміністративно-правовий режим.

Благодійні організації в Україні мають різний статус. Відповідно до ст.7 Закону України від 16.09.1997 р. «Про благодійництво та благодійні організації», благодійні організації утворюються і діють за територіальним принципом і поділяються за своїм статусом на всеукраїнські (діяльність яких поширюється на територію всієї України та які мають свої відділення у більшості областей України), місцеві (діяльність яких поширюється на територію відповідного регіону або адміністративно-територіальної одиниці) та міжнародні (діяльність яких поширюється на територію України і хоча б однієї іншої держави).

Державну реєстрацію всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій здійснює Державна реєстраційна служба України (Укрдержреєстр), а місцевих благодійних організацій, а також відділень, філій, представництв всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій – структурні підрозділи головних управлінь та управлінь юстиції Мін'юсту, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру. Перелік реєструючих органів передбачений п.2 Положення про порядок державної реєстрації благодійних організацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. [23]. Для державної реєстрації місцевої благодійної організації до відповідного реєструючого органу подається заява засновників (засновника) чи їх уповноважених представників, підписи яких засвідчуються у нотаріальному порядку, у місячний термін з дня прийняття рішення

про заснування благодійної організації установчими зборами (з'їздом, конференцією). Слід зазначити, що реєстрація декількох благодійних організацій під однією і тією ж назвою не допускається. У випадку, коли із заявою про державну реєстрацію звертаються благодійні організації, що мають одну і ту ж назву, перевага надається благодійній організації, яка першою подала заяву про реєстрацію. Заява про державну реєстрацію благодійної організації розглядається в двомісячний термін з дня подання всіх необхідних документів. Результати розгляду заяви повідомляються заявнику у 10-денний термін. До заяви, зразок якої затверджений та передбачений додатком № 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. «Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації благодійних організацій» додаються документи: 1) протокол установчих зборів (з'їзду, конференції) із зазначенням рішення про заснування благодійної організації та затвердження статуту (положення), рішення про вибори виконавчих, розпорядчих та контролюючих органів; 2) статут (положення) благодійної організації у двох примірниках (інформація, яка повинна бути у статуті благодійної організації, передбачена ч.2 ст.12 Закону України від 16.09.1997 р. «Про благодійництво та благодійні організації»); 3) відомості про засновників (засновника) та органи управління благодійної організації та членів виконавчого органу (прізвище, ім'я та по батькові, рік народження, місце проживання і місце роботи, посада); 4) відомості про місцеві відділення (філії, представництва) благодійної організації; 5) документ, що засвідчує сплату коштів за державну реєстрацію благодійної організації (за державну реєстрацію благодійної організації вноситься плата, розмір якої встановлюється Кабінетом Міністрів України); 6) письмове підтвердження юридичної адреси благодійної організації (гарантійний лист власника приміщення, договір оренди тощо).

Орган, який здійснює державну реєстрацію благодійної організації, може проводити перевірку відомостей, що містяться у поданих документах. За результатами розгляду заяви приймається відповідне рішення про держав-

ну реєстрацію або відмову в державній реєстрації. Після державної реєстрації благодійної організації засновникам (засновнику) видається свідоцтво про реєстрацію за зразком, встановленим Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. «Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації благодійних організацій». Зареєстрована благодійна організація вноситься до реєстру благодійних організацій, що ведеться органом, який здійснює державну реєстрацію з присвоєнням відповідного номера. Дані реєстру щодо благодійних організацій, які зареєстровані Міністерством юстиції України, оприлюднюються в офіційних виданнях. За офіційними даними Мін'юсту станом на 21.11.2012 р. в Україні зареєстровано 1206 міжнародних, всеукраїнських та інших благодійних організацій [24]. Після отримання свідоцтва про державну реєстрацію, для одержання остаточних атрибутів юридичної особи, благодійна організація зобов'язана у місячний термін стати на облік в установах: Державній податковій службі України, Державній службі статистики України, банківській установі, де відкривається рахунок, Пенсійному фонді України, Фонді соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Державній службі зайнятості України.

Разом із тим, зареєструвавшись та враховуючи положення ст.14 Закону України від 16.09.1997 р. «Про благодійництво та благодійні організації», благодійна організація зобов'язана забезпечити виконання статутних завдань, вільний доступ до своїх звітів, документів про фінансову діяльність.

Частина 10 ст.8 Закону України від 16.09.1997 р. «Про благодійництво та благодійні організації» встановлено, що рішення про державну реєстрацію благодійної організації може бути анульоване в судовому порядку у таких випадках: 1) у разі встановлення реєструючим органом факту фальсифікації установчих документів; 2) у разі ненадання або несвоечасного надання повідомлення про зміни у статутних документах або структури власності юридичної особи-засновника або за наявності особи, яка здійснює прямиий або опосередкований вплив на юридичну особу-

засновника та/або одержує значну частину прибутку від її діяльності, що внесена до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності.

Підставами для відмови у державній реєстрації благодійної організації є: 1) порушення встановленого Законом України від 16.09.1997 р. «Про благодійництво та благодійні організації» та іншими нормативно-правовими актами України порядку створення благодійної організації; 2) наявність засновників/власників істотної участі юридичної особи – засновника або особи, яка здійснює прямий або опосередкований вплив на юридичну особу – засновника та/або одержує значну частину прибутку від її діяльності, що внесена до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності; 3) наявність раніше зареєстрованої благодійної організації під такою ж назвою. Слід зазначити, що підставою для відмови в державній реєстрації благодійної організації не може вважатися надання їй юридичної адреси громадянином за місцем його помешкання (проживання). Рішення про відмову в державній реєстрації благодійної організації може бути оскаржене у судовому порядку відповідно до діючого законодавства України.

Отже, враховуюче вищевикладене, можна визначити, що благодійна організація набуває права юридичної особи з моменту її державної реєстрації. Вона має чітко визначене Законом України від 16.09.1997 р. «Про благодійництво та благодійні організації» коло прав і обов'язків. На підставі здійсненого дослідження щодо реєстрації благодійних організацій, яка є об'єктом адміністративно-правового регулювання можна дійти висновку: реєстрація благодійних організацій є одним зі способів управлінського впливу держави на формування та розвиток публічно-правових суспільних відносин; вона може розглядатись як форма, метод державного управління, адміністративно-правовий режим, адміністративна послуга, правовий інститут, форма контролю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Галуцько В. В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В. В. Га-

луцько, О. М. Єщук // ACTUAL PROBLEMS OF CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua>.

2. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» : від 16.09.1997 р., № 531/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 6. – Ст. 292.

4. Фасмер М. Р. Этимологический словарь русского языка : в 4 т. Т. 3. Муза-Сят / М. Р. Фас мер ; пер. с нем. и доп. О. Н. Труба чеви. – М. : Прогресс, 1987. – 832 с.

5. Словник української мови : в 11 т Т. 8. Природа-Ряхтливий / АН УРСР ; Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. – К. : Наук. думка, 1977. – 927 с.

6. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. О. Шведова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.

7. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. акад. НАН Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.

8. Адміністративне право України : підручник / [Ківалов С. В., Аверьянов В. Б., Додін Є. В. та ін.] ; за заг. ред. С. В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра. – 2003. – 896 с.

9. Чуткин Е. Г. Функциональный анализ регистрационной деятельности / Евгений Геннадьевич Чуткин // Юридическое образование и наука. – 2005. – № 2. – С. 17–22.

10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Валерій Костянтинович Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, – 1999. – 736 с.

11. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Харьков : Одиссей, 2004. – 880 с.

12. Довгополик А. А. Адміністративно-правове регулювання порядку створення та діяльності кредитних спілок в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Довгополик Анна Анатоліївна. – Запоріжжя, 2011. – 254 с.

13. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

14. Кузьменко О. В. Курс адміністративно-го процесу : навч. посіб. / Оксана Володимирівна Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

15. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Тетяна Олександрівна Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

16. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / Семен Григорович Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

17. Рябко А. И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории) : монография / Александр Иванович Рябко. – Ростов н/Д : РЮИ МВД РФ, 1999. – 181 с.

18. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. [для вузов] / Демьян Николаевич Бахрах. – М. : Норма-Инфра-М, 2000. – 623 с.

19. Агапов А. Б. Федеральное административное право России : курс лекций / Андрей Борисович Агапов. – М. : Юристъ, 1997. – 352 с.

20. Галіцина Н. В. Деякі адміністративно-правові аспекти державної реєстрації товариств з обмеженою відповідальністю в Україні / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 136–142 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gnvvvu.pdf>.

21. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Полный курс / Юрий Александрович Тихомиров. – М. : Юриформ-центр, 2001. – 652 с.

22. Шмалій О. В. Регистрация как форма реализации публичного интереса в условиях федеративного государства / Оксана Васильевна Шмалій. – Ростов : Ростиздат, 2006. – 186 с.

23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації благодійних організацій» : від 30.03.1998 р., № 382 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 59.

24. Реєстр благодійних організацій від 21.11.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/18502>.

Кожушко О. О. Реєстрація благодійних організацій як об'єкт адміністративно-правового регулювання / О. О. Кожушко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 495–500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12kooapr.pdf>

Визначено проблеми, пов'язані із правовим регулюванням благодійної діяльності в українському суспільстві, а саме реєстрації благодійних організацій, які є об'єктом адміністративно-правового регулювання. Здійснено аналіз наукових праць, присвячених дослідженню питання з державної реєстрації. Особливу увагу приділено визначенню поняття реєстрації благодійних організацій у даній сфері.

Кожушко Е.О. Регистрация благотворительных организаций как объект административно-правового регулирования

Определены проблем, связанные с правовым регулированием благотворительной деятельности в украинском обществе, а именно регистрации благотворительных организаций, которые являются объектом административно-правового регулирования. Осуществлен анализ научных трудов, посвященных исследованию вопроса по государственной регистрации. Отдельное внимание уделено определению понятия регистрации благотворительных организаций в данной сфере.

Kozhushko O.O. Registration of Charitable Organizations as an Object of Administrative-Legal Regulation

The article is devoted to the definition of the problems related to legal regulation of charitable activity in the Ukrainian society, namely the registration of the charitable organizations, which are the subject of administrative and legal regulation. The analysis of scientific works, devoted to the study of the question for the state registration. Special attention is paid to the definition of the concept of registration of charitable organizations in this sphere.