

КОНСТИТУЦІЙНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

УДК 342.9 : 346.2

I. А. Балюк,
к.ю.н., ст. викладач кафедри
правового регулювання економіки
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»¹

ПИТАННЯ УЧАСТІ НЕКОМЕРЦІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

Досліджено адміністративно-правові відносини за участю некомерційних організацій. Розглянуто правові передумови участі некомерційних організацій в адміністративно-правових відносинах. Виявлені аспекти неузгодженості таких передумов та запропоновані шляхи їх усунення.

Ключові слова: некомерційна (неприбуткова, непідприємницька) організація, адміністративно-правові відносини, адміністративне право, публічні відносини.

Investigational administratively legal relations with participation of noncommercial organizations. Legal pre-conditions of participation of noncommercial organizations are considered in administratively legal relations. Educated aspects of inconsistency of such pre-conditions and offer ways of their removal.

Key words: noncommercial (unprofitable, unenterprise) organization, administratively legal relations, administrative law, public relations.

Некомерційні (неприбуткові, непідприємницькі) організації, діяльність яких спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку, є важливим інститутом суспільства та держави. Такі організації не потребують значних вкладень і допомагають соціально-економічному розвитку суспільства. Комерційні (прибуткові, підприємницькі) суб'єкти господарювання здійснюють будь-яку не заборонену ді-

¹ Baliuk Iryna. Candidate of Juridical Sciences, Senior Lecturer of the Legal Regulation of Economics Department in Vadym Hetman Kyiv National Economic University, State Higher Educational Institution.

яльність з метою отримання прибутку. В основу створення некомерційних (неприбуткових, непідприємницьких) організацій покладено нематеріальну взаємодію їх учасників для втілення наукових, управлінських, благодійних та інших власних і суспільних потреб. Для сприяння досягнення мети некомерційні організації поряд зі своєю основною діяльністю можуть здійснювати діяльність з метою отримання прибутку, якщо вона відповідає меті, для якої організації були створені. При цьому суттєвим є спрямованість використання прибутку, адже в некомерційних організаціях прибуток використовується на виконання статутних завдань та його розподіл між учасниками цієї організації заборонено. Некомерційні організації численні, діють у різних сферах життя суспільства і займаються різноманітними видами діяльності. У господарській сфері діє, зокрема, споживчий кооператив, у фінансовій – кредитна спілка, установою є, наприклад, музей, громадським формуванням – громадська організація тощо. За критерієм участі в господарській сфері некомерційні організації можна поділити на дві групи: організації, які є особливими суб'єктами господарювання, та організації, які не є такими суб'єктами та функціонують у сфері господарювання для підтримки своєї діяльності. До першої групи можна віднести житлово-будівельні та обслуговуючі кооперативи, кредитні спілки, товарні біржі тощо. Другу групу складають благодійні фонди, релігійні організації, творчі спілки тощо. Зацікавленість суспільства в діяльності некомерційних організацій спонукає державу дбати про такі організації та забезпечувати належне правове регулювання їх функціонування.

Державний вплив поширюється на життєдіяльність усього суспільства та всіх суб'єктів. У процесі сучасного розвитку відбувається зміщення акцентів з державного управління на державне регулювання сфер діяльності недержавних суб'єктів. Державне регулювання діяльності некомерційних організацій полягає в забезпеченні належних умов їх функціонування з урахуванням інтересів суспільства. Саме в цьому проявляється *принципово нова концепція ролі держави в суспільстві*. Відносини державного регулювання функціонування некомерційних організацій, які регламентовані нормами адміністративного права, є адміністративно-правові.

У науковій літературі адміністративно-правові відносини розглядаються переважно в контексті механізму державного управління та регулювання. Втім все частіше адміністративно-правові

відносини розглядаються через аналіз статусу і сфери діяльності учасників адміністративних правовідносин, які мають права та обов'язки у сфері публічного управління і регулювання та не наділені державно-владними повноваженнями. Таким питанням присвячені праці Ю. М. Фролова, М. М. Ейдельберга, К. О. Меркулової, П. С. Лютікова та інших.

Труднощі теоретичного осмислення проблем адміністративно-правових відносин пояснюються їх різноманітністю залежно від характеру, виду і функцій регуляторної діяльності, учасників відносин тощо. При всьому цьому важливим є визначення моменту та умови його настання, за яким некомерційна організація має право брати участь у адміністративно-правових відносинах. Метою даної статті є визначення проблематики передумов виникнення адміністративно-правових відносин за участю некомерційних організацій та шляхи їх усунення, через аналіз статусу некомерційних організацій, які проявляються у відносинах з органами державно-владних повноважень. Досягнення мети роботи передбачає вирішення низки завдань: 1) характеристика та класифікація некомерційних організацій; 2) аналіз адміністративно-правових відносин за участю некомерційних організацій; 3) з'ясування засад виникнення статусу суб'єкта адміністративно-правових відносин у некомерційних організаціях; 4) висвітлення шляхів усунення недоліків процедури реєстрації некомерційних організацій.

Термін «некомерційна організація» є узагальненою назвою. У вітчизняній науці та законодавстві немає єдиного погляду на термін щодо таких організацій. За нормами ст. 83 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 № 435-IV їх називають «непідприємницькі товариства». Згідно зі ст. 52 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 № 436-IV їх визначають «суб'єктами некомерційного господарювання». У нормах Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 № 2755-VI застосовується термін «неприбуткові підприємства, установи та організації».

Невичерпний перелік неприбуткових організацій міститься у ст. 157 Податкового кодексу України. Такими, зокрема, є: органи державної влади України, органи місцевого самоврядування, Національна академія наук України, створені ними установи та організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів, науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади III-IV рівнів акредитації, заповідники, музеї, музеї-заповідники, благо-

дійні фонди (організації), громадські організації, творчі спілки, політичні партії; інші юридичні особи, діяльність яких не передбачає отримання прибутку; кредитні спілки, пенсійні фонди, спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб, що створені для представлення інтересів засновників та утримуються за рахунок їх внесків, релігійні організації, житлово-будівельні кооперативи та об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, професійні спілки, їх об'єднання та організації, організації роботодавців та їх об'єднання; садівничі та гаражні кооперативи або товариства. З цього переліку неприбуткових організацій Гура Н. О. виокремлює дві великі групи: бюджетні і небюджетні [1, с. 23–31]. За таким критерієм загальною особливістю бюджетних неприбуткових організацій, до яких належать органи державної влади та місцевого самоврядування, створені ними установи або організації, є те, що вони утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. Бюджетні неприбуткові організації створюються державою та, безумовно, залежні від її волі. Небюджетні неприбуткові організації створюються, як правило, приватними особами та утримуються за рахунок цих осіб.

Адміністративно-правові відносини за участю некомерційних організацій формуються у процесі державного регулювання та базуються на його владній природі. У теорії адміністративного права визначають особливість адміністративних правовідносин, наголошуючи на тому, що вони виникають, змінюються та припиняються в сфері особливого суспільного життя – публічного адміністрування. Публічне (державне і самоврядне) управління пов'язане із здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій. Ця особливість адміністративних правовідносин прямо впливає зі змісту предмета адміністративно-правового регулювання [2, с. 177]. У науці адміністративного права адміністративно-правові відносини також називають «публічні відносини».

Адміністративно-правові відносини за участю некомерційних організацій виникають, змінюються та припиняються у сфері публічного адміністрування та безпосередньо пов'язані з поведінкою конкретної некомерційної організації. Два головні критерії публічності адміністративних відносин, визначені доктринально та закріплені законодавчо, підтримуються судовою практикою [3]. Перший – це наявність серед сторін адміністративно-правових відносин органу виконавчої влади, органу місцевого

самоврядування, їхньої посадової чи службової особи або іншого суб'єкта, який наділений державно-владними повноваженнями. Вказана сторона офіційно представляє державу, чим реалізує публічний інтерес. Другим критерієм є – здійснення зазначеними особами в адміністративно-правових відносинах владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

У загальнотеоретичному розумінні категорія «владна функція» розглядається як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією та законами України завдань. У розумінні адміністративно-правового регулювання некомерційних організацій владна функція відповідно до ст. 7, 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI полягає в: забезпеченні нормативно-правового регулювання, наданні адміністративних послуг, здійсненні державного нагляду (контролю), управлінні об'єктами державної власності та виконанні інших завдань, визначених законами України.

Некомерційні організації можуть виступати в адміністративних правовідносинах згідно із загальними рисами, які, за визначенням С. Г. Стеценко, об'єднують різноманітні недержавні органи і організації та свідчать про їх віднесення до суб'єктів адміністративного права. Такі відносини: 1) створюються на підставі державної реєстрації; 2) держава створює адміністративно-правові гарантії додержання прав недержавних органів та організацій (недопустимість відмови в реєстрації, крім випадків, визначених у законі; заборона втручання державних органів у діяльність, крім випадків, визначених у законі, право на захист від неправомірних дій органів публічної адміністрації в адміністративному та судовому порядку); 3) можливість із боку держави здійснювати контроль і нагляд за відповідністю діяльності вимогам чинного законодавства; 4) несуть адміністративну відповідальність за порушення законодавства; 5) процес реорганізації та ліквідації відбувається згідно з вимогами чинного законодавства у фіксації результатів цього процесу відповідними органами публічної адміністрації [4, с. 129–131]. Такі правові відносини взаємодії органів публічної адміністрації і некомерційних організацій є обов'язковими, уникнути їх неможливо. Виняток становить адміністративна відповідальність за умови правомірної поведінки. *Діяльність некомерційних організацій, у випадках передбачених*

законодавством, контролюється державою. Якщо ж некомерційна організація порушує вимоги норм адміністративного права, то вона відповідальна перед державою в особі уповноваженого органу.

Некомерційні організації захищають свої права від неправомірних дій органів публічної адміністрації в адміністративному та судовому порядку. Сучасні принципи теоретичної моделі адміністративно-правових відносин втілюються в реординаційних відносинах за участю некомерційних організацій, що виникають у разі оскарження ними дій та рішень публічної адміністрації. Раніше суперечки, які виникали в адміністративно-правових відносинах, вирішувались переважно в адміністративному порядку. В наш час надана гарантія їх вирішення як в адміністративному, так і в судовому порядку. Стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV визначає, що завданням адміністративного судочинства є захист прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Це має бути гарантією дотримання прав некомерційної організації як учасника адміністративно-правових відносин.

Сторони правовідносин виступають як носії взаємних прав і обов'язків, врегульованих правовими нормами. Вирішальною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією із сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми. Адміністративно-правові відносини завжди мають публічно-владний характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників цих відносин [2, с. 178]. У більшості своїй вони виникають у зв'язку з діяльністю органів виконавчої влади. Відносини з надання адміністративних послуг також мають державно-владний характер, з огляду на те, що одна сторона завжди наділена державою владними повноваженнями щодо іншої сторони. Втім такі адміністративно-правові відносини характеризуються нерівноправністю сторін досить умовно, адже уповноважена державою сторона використовує владу за наявності обов'язку виконувати вимоги некомерційної організації, яка не наділена державними повнова-

женнями. Так, реординаційні відносини виникають за ініціативою приватних осіб у разі їх звернення до органів публічної адміністрації з метою реалізації свого адміністративно-правового статусу. Для органів публічної адміністрації право вступати в такі відносини одночасно є їх обов'язком. Адміністративне право-відношення виникає на основі адміністративно-правової норми, безпосередньо з конкретного юридичного факту. Основним фактом, характерним для адміністративно-правових відносин за участю некомерційних організацій, є дії, що відрізняються певним рівнем формалізації як правочин (письмово оформлені) та юридичні акти (в більшості мають індивідуальний характер). Тож потенційна можливість уповноваженої державою сторони використати владу проявляється у виданні юридичного акта владного (обов'язкового) характеру. Такий акт обов'язковий для виконання або встановлює безперечний факт.

Адміністративно-правові відносини за участю некомерційної організації можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін всупереч волі або бажанню іншої сторони. При цьому згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення, так само, як і наявність або відсутність у неї владних повноважень. Отже, ініціатором таких відносин можуть бути як держава, так і некомерційна організація, залежно від того, права чи обов'язки організації втілюються у відносинах.

Дії некомерційних організацій у адміністративно-правових відносинах можуть здійснюватися заради різноманітних правових інтересів. Основною метою участі органів, які діють з боку держави в адміністративно-правових відносинах, має бути створення умов для розвитку некомерційних організацій. Кожна некомерційна організація має свої особливості, притаманні лише їй риси. Створення, припинення, склад членів, структура, управління в різних некомерційних організаціях відрізняються. Діяльність некомерційних організацій регламентована спеціальним законодавством. Учасниками адміністративно-правових відносин некомерційні організації можуть бути лише у випадках, прямо зазначених законодавством.

На наш погляд, можна констатувати, що некомерційні організації беруть участь у адміністративно-правових відносинах переважно публічно-сервісного характеру, тобто відносинах, у межах яких і завдяки яким держава обслуговує їх правомірні потреби та інтереси. Передумовою участі в таких відносинах є державна ре-

єстрація некомерційних організацій, яка класифікується як адміністративна послуга.

Для набрання статусу суб'єкта адміністративно-правових (публічних) відносин некомерційна організація має виконати дві обов'язкових умови – дві послідовні реєстрації. Це обов'язкова реєстрація для отримання статусу юридичної особи та реєстрація як неприбуткова організація для отримання відповідного статусу. Така вимога є загальною для всіх бюджетних і небюджетних некомерційних організацій. Створені некомерційні організації підлягають державній реєстрації, оскільки згідно із ч. 4 ст. 91 Цивільного кодексу України в іншому випадку вони не отримують статус юридичної особи. Діяльність з державної реєстрації, яку здійснюють уповноважені на те органи, полягає у засвідченні факту створення або припинення юридичної особи шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Некомерційна організація вважається створеною і набуває прав юридичної особи з дня її державної реєстрації. Ліквідується за рішенням власників, членів або за рішенням суду і як юридична особа припиняє своє існування через державну реєстрацію цього факту. Момент державної реєстрації створення або припинення некомерційної організації є важливим та відправним у легалізації її діяльності, тому що це засвідчує факт державної згоди на створення або припинення організації. Такі факти надають право некомерційній організації брати участь у адміністративно-правових відносинах як юридичній особі або позбавляють цього права.

Державна реєстрація некомерційної організації здійснюється в загальному порядку, передбаченому для юридичних осіб Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 р. № 755-IV. Від імені держави державну реєстрацію юридичних осіб здійснює державний реєстратор – посадова особа Державної реєстраційної служби України. Ініціатором відносин державної реєстрації є засновник (засновники) некомерційної організації. Для проведення державної реєстрації засновник (засновники) некомерційної організації або уповноважена ним особа подає державному реєстратору передбачені законом документи та заповнену реєстраційну картку на проведення державної реєстрації юридичної особи. За відсутності порушень норм про проведення державної реєстрації державний реєстратор вносить до реєстраційної картки ідентифікацій-

ний код відповідно до вимог Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України та до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запис про проведення державної реєстрації некомерційної організації. Дата внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про проведення державної реєстрації є датою державної реєстрації некомерційної організації. У день державної реєстрації державний реєстратор передає відповідним органам статистики, доходів і зборів, Пенсійного фонду України відомості з реєстраційної картки на проведення державної реєстрації. До відповідного органу доходів і зборів одночасно з відомостями з реєстраційної картки на проведення державної реєстрації державним реєстратором передається заява щодо обрання спрощеної системи оподаткування та/або про добровільну реєстрацію як платника податку на додану вартість. Тож підставою для взяття юридичної особи на облік в органах доходів і зборів є надходження до цих органів відомостей з реєстраційної картки на проведення державної реєстрації. Після отримання державним реєстратором від органів статистики, доходів і зборів, Пенсійного фонду України даних про взяття на облік некомерційної організації державний реєстратор видає засновнику або уповноваженій ним особі один примірник оригіналу установчих документів з відміткою державного реєстратора про проведення державної реєстрації юридичної особи та виписку з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

Порядок реєстрації неприбуткової організації встановлений Положенням про Реєстр неприбуткових установ та організацій, затвердженим Наказом Міністерства Фінансів України від 24 січня 2013 р. № 37. Створення і ведення присвоєння установам та організаціям ознаки неприбутковості здійснюються центральним органом Державної податкової служби. Включення неприбуткової організації до Реєстру проводять державні податкові інспекції – територіальні органи державної податкової служби за їх місцезнаходженням. Для внесення до Реєстру неприбуткова установа або організація подає реєстраційну заяву за встановленою формою та копії установчих документів. Органи державної податкової служби можуть проводити перевірку відомостей, що містяться в поданих документах. За відсутності порушень вимог законодавства приймається рішення про внесення неприбуткової установи або організації до Реєстру.

Органи доходів і зборів та органи державної податкової служби – це різні історичні назви одного й того самого органу. Відповідно до сучасних змін у структурі центральних органів функції органів доходів і зборів та державної податкової служби виконують органи Державної фіскальної служби України. Органам Державної фіскальної служби державний реєстратор передає документи для взяття на облік некомерційної організації як юридичної особи. До цих самих органів звертається некомерційна організація для її включення до Реєстру неприбуткових установ та організацій. Тож при проведенні державної реєстрації державний реєстратор передає усі необхідні документи та заяви для взяття юридичної особи на облік та обрання спрощеної системи оподаткування та/або добровільну реєстрацію як платника податку на додану вартість до органів Державної фіскальної служби України. З цього моменту некомерційна організація бере участь у адміністративно-правових відносинах як юридична особа. Для реєстрації некомерційної організації як неприбуткової особи некомерційна організація має звертатися до тих самих органів самостійно. При державній реєстрації як юридичної особи некомерційна організація одразу визначає організаційно-правову форму своєї діяльності. При включенні неприбуткової організації до бази Реєстру їй за кодом з Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України присвоюється ознака неприбутковості організації, якою є нумерація установ та організацій за окремими групами відповідно до пункту 157.1 статті 157 розділу III Податкового кодексу України. Таким чином, взяття на облік щодо оподаткування і включення до Реєстру неприбуткової організації здійснює один і той самий орган за одних і тих самих підстав. Вважаємо, що процедура подвійного звернення ускладнює та подовжує процес набрання статусу некомерційної організації. На наш погляд, доречним було б поєднати при державній реєстрації питання взяття на облік платника податку та надання ознак неприбуткової організації. Це буде корисним для органів Державної фіскальної служби України і для некомерційної організації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. *Гура Н.О.* Неприбуткові організації в Україні: особливості діяльності та класифікація // *Економіка України*. – 2012. – № 8. – С. 23–31. *Gura N.O.* *Nepribytkovi organizacii v Ukraini: ooblivosti dialnosti ta klascifikacia* // *Ekonomika Ukrainy*. – 2012. – № 8. – S. 23–31.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с. Administrativne pravo Ukrainy. Akademichniy kurs: Pidrych.: U dvox tomax: Tom 1. Zagalna chastuna / Red. kolegia: V.B. Averianov (golova). – K.: Vydavnytvo «Uryduchna dymka», 2004. – 584 s.

3. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13> Postanova Plenumu Vyshogo administrativnogo sudu Ukrainy vid 20.05.2013 № 8 [Elektronniy resurs] – Rejym doctury : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>

4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. та доп. – К.: Атіка, 2011. – 624 с. Stectenکو C.G. Administrativne pravo Ukrainy: navch. posib. / C.G. Stectenکو. – Vyd. 3-te, pererob. ta dop. – K.: Atika, 2011. – 624 s.

BALIUK I. QUESTION OF PARTICIPATION OF NONCOMMERCIAL ORGANIZATIONS IN ADMINISTRATIVELY LEGAL RELATIONS

УДК 342.25+342.55

I. А. Галіахметов,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»¹

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ «ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ» ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕКОНСОЛІДАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Досліджено правові засади здійснення інституціоналізації «делегованих повноважень» органів місцевого самоврядування в умовах здійснення адміністративно-територіальної реформи шляхом децентралізації та деконсолідації державної влади. Автор доказує, що межі децентралізації і деконсолідації державної

¹ Ghaliyehmetov Igor, Candidate of Law, Associate Professor of the Legal Regulation of Economics Department in Vadym Hetman Kyiv National Economic University, State Higher Educational Institution.