



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Оксана МАРЧЕНКО,

соискатель кафедры административного права и процесса
Национальной академии внутренних дел

Summary

In this research article, the notion of administrative control over the activities of charitable organizations. On the basis of research and analysis of theoretical positions of control allocated kinds of administrative control over the activities of charitable organizations, namely: 1) the control of the founders of the charitable organization, 2) public control over the activities of charitable organizations, and 3) the state control over the activities of charitable organizations (legislative, presidential, the government and the control of the central bodies of executive power and the control of local authorities). Shows signs of administrative control over the activities of charitable organizations. It was determined that the most common forms of state control over the activities of charitable organizations is to conduct planned, unplanned and other checks, surveys, inspections, monitoring.

Key words: charity, control, supervision, charity, donation.

Аннотация

В данной научной статье определено понятие административного контроля за деятельностью благотворительных организаций. На основе исследования и анализа теоретических положений контроля выделены виды административного контроля за деятельностью благотворительных организаций, а именно: 1) контроль со стороны учредителей благотворительной организации; 2) общественный контроль за деятельностью благотворительных организаций; 3) государственный контроль за деятельностью благотворительных организаций (законодательный, президентский, правительственный, контроль со стороны центральных органов исполнительной власти, контроль со стороны органов местного самоуправления). Приведены признаки административного контроля за деятельностью благотворительных организаций. Определено, что наиболее распространенными формами проведения государственного контроля за деятельностью благотворительных организаций является проведение плановых, внеплановых и других проверок, обследований, инспекций, мониторингов.

Ключевые слова: благотворительность, контроль, надзор, благотворительная деятельность, пожертвование, дарение.

Постановка проблемы. Оценивая опыт управленческих процессов в Украине, можно утверждать, что государственное регулирование по развитию благотворительной деятельности является неупорядоченным и непоследовательным и приводит к затяжному духовно-экономическому кризису. Ведь часто на субъектов благотворительной деятельности смотрят как на добровольный, бесплатный ресурс. Исходя из этого, формирования современной модели развития общества требует выработки эффективного механизма административно-правового регулирования благотворительной деятельности в Украине, которая имеет важное значение для развития образования, науки, здравоохранения, искусства, культуры и других сфер жизнедеятельности общества.

Актуальность темы исследования. На сегодняшний день, существует множество точек зрения ученых-административистов по поводу определения понятия контроля. В то же время понятие «контроля за деятельностью благотворительными организациями» не было уделено надлежащего внимания.

Целью и задачей данной статьи является раскрытие понятие и особенностей контроля за деятельностью благотворительных организаций.

Изложения основного материала. В теории административного права можно наблюдать неоднозначное понимание ученых к трактовке понятия «контроля».

Так, в частности, О.Ф. Андрийко отмечает, что, исходя из понимания сущности государственного контроля в сфере управления как наблюдения за соответствием деятельности управляемого объекта тем предписаниям, которые он получил от управляющего субъекта, и исполнением принятых решений, он является конкретным, самостоятельным. Кроме того, автор определяет контроль в качестве последней фазы, стадии управленческого процесса [1, с. 12].

В самом общем смысле понятие «контроль» означает наблюдение, надзор за чем-либо, с целью проверки соответствия тех или иных действий в области производства, государственного управления или поведения граждан [2, с. 368].

Под контролем принято также понимать проверку выполнения принятых решений или обязанностей, возложенных государством и обществом на предприятия, учреждения, организации, должностных лиц и граждан, соблюдение правовых и социальных норм, ликвидацию отклонений от за-

данных программ деятельности и нормативных требований [3, с. 44].

Очень распространенным является «наблюдательное» понимание контроля [4, с. 56]. В этом случае основной его целью является исследование, констатация фактического состояния дел и информирование компетентных органов об этих наблюдениях, но без права принятия соответствующих контролирующих решений об изменении деятельности объектов проверки.

И.Б. Шахов, В.М. Горшенев и рассматривают государственный контроль как правовую форму деятельности [5, с. 218].

Ю.П. Битяк, С.В. Кивалов акцентируют внимание на контроле как средстве выполнения задач в государственном управлении, как функции управления [6, с. 144], О.С. Гладун – на виде деятельности, элементе системы государственного управления, функции государства [7, с. 178].

В.М. Гаращук считает, что контроль – это форма реализации полномочий государственных органов, или же средство в механизме сдержек и противовесов в деятельности государственных органов и функциях гражданского общества [8, с. 8].

В исследованиях юристов контроль определяется также как средство обе-



спечения законности и дисциплины в государственном управлении, функция управления, его метод, как элемент властных отношений или специфическая разновидность юридического процесса или правовая форма деятельности государственных органов.

Итак, обобщая вышеизложенное, следует сказать, что контроль должен иметь многогранный и комплексный характер, поэтому единого общепринятого определения контроля не существует.

В свою очередь, мы считаем, что к основным признакам контроля как средства административно-правового регулирования деятельности благотворительных организаций следует отнести: 1) осуществляется на законных основаниях только уполномоченными государственными органами и / или должностными лицами; 2) осуществляется с использованием специфических форм; 3) имеет государственно-властную природу, активный характер, что предполагает оперативное вмешательство уполномоченных государственных органов в деятельность внешкольных учебных заведений, возможность применения мер принуждения в случае выявления нарушений действующего законодательства; 4) в случае выявления нарушений норм законодательства подконтрольным субъектом контролирующей орган имеет право самостоятельно привлекать виновных лиц к юридической ответственности.

Таким образом, обобщая теоретические подходы относительно понятия и видов контроля можно сделать вывод, что, учитывая специфику контроля за деятельностью благотворительных организаций, можно предложить расширенный перечень критериев с детальным распределением на виды.

В частности, общий контроль за деятельностью благотворительных организаций выполняют органы публичной администрации, хотя контроль не является их основной функцией (Верховная Рада Украины, Президент Украины, Государственная налоговая служба Украины и др.). Органы юстиции осуществляют контроль за деятельностью только зарегистрированных благотворительных организаций путем проведения плановых и внеплановых проверок, а также при регистрации изменений в уставные документы

и принятии к сведению информации об изменениях в составе руководящих органов. Контроль заключается в осуществлении должностными лицами органов Министерства юстиции Украины оценки соответствия деятельности объекта контроля уставам документа и законодательству. Как любое юридическое лицо, благотворительная организация ведет бухгалтерский учет и финансовую отчетность, предоставляемую в государственные органы. Порядок такой отчетности устанавливается законодательством Украины. Предмет контроля налоговых органов – источники доходов благотворительных организаций, размеры получаемых ими средств и уплата налогов. Такой контроль должен осуществляться в соответствии с налоговым законодательством Украины. Органы Государственной налоговой службы Украины осуществляют контроль за источниками и размерами поступлений и уплатой налогов благотворительной организации на основании налогового законодательства Украины.

Специальный государственный контроль за деятельностью благотворительных организаций можно разделить на ведомственный и межведомственный контроль. Ведомственный государственный контроль за деятельностью благотворительных организаций в Украине выполняют: Министерство юстиции Украины и его органы на местах, органы Государственной налоговой службы Украины. Межведомственный контроль охватывает финансово-бюджетные отношения, антимонопольную деятельность, налоговую сферу, окружающую среду и т.д.

Среди видов контроля в сфере благотворительной деятельности можно выделить предварительный и текущий контроль за деятельностью благотворительных организаций. Предварительный контроль реализуется до начала выполнения определенных действий, например, внесение информации о благотворительной организации в Государственный Реестр Украины, во время которого проверяется наличие необходимых условий для начала законной деятельности благотворительной организации. Текущий контроль проводится в ходе выполнения ежедневной деятельности благотворительных организаций, например, проверки

соблюдения законодательства о деятельности благотворительных организаций. Итоговый контроль над деятельностью благотворительных организаций осуществляется за определенный период (месяц, квартал, год), его цель – это установление соответствия полученного результата запланированному заданию, оценка достигнутой цели и разработка направлений деятельности на будущее.

Наиболее распространенными формами проведения государственного контроля за деятельностью благотворительных организаций является проведение плановых, внеплановых и других проверок, обследований, инспекций, мониторингов и т.д.

Таким образом, государственный контроль за деятельностью благотворительных организаций можно разделить на: а) президентский, который осуществляется Президентом Украины и вспомогательными службами обеспечения его деятельности; б) парламентский, со стороны Верховной Рады Украины, Уполномоченного Верховной Радой Украины по правам человека, Счетной палаты, комитетов и комиссий парламента; в) административный – осуществляется Кабинетом Министров Украины, другими уполномоченными центральными органами исполнительной власти, отраслевыми ведомствами и их структурными подразделениями на местах; г) контроль за соблюдением прав человека благотворительными организациями осуществляют и органы местного самоуправления в пределах, определенных действующим законодательством Украины полномочий и компетенции.

Механизм контроля со стороны органа государственной власти предполагает, что благотворительная организация каждого отчетного периода представляет в орган государственной власти отчет о своей деятельности, а орган государственной власти наделяется правом вынесения организации предупреждений о совершении действий, противоречащих ее целям.

В то же время, раскрывая виды государственного контроля над деятельностью благотворительных организаций, можно сделать вывод, что, кроме государственного контроля за деятельностью благотворительной организации, также в сфере благотворительной



деятельности существуют такие два вида, как: контроль со стороны учредителей благотворительной организации и контроль со стороны общественности за деятельностью благотворительной организации.

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

Предметом общественного контроля относительно деятельности благотворительной организации является законное и целевое распределение средств. Распределение и использование благотворительной помощи должно осуществляться по принципу «прозрачности». Принцип «прозрачности» служит одной из важнейших гарантий того, что законодательно определенные цели и сферы деятельности благотворительной организации не изменятся, и извлечение прибыли и ее скрытое распределение между должностными лицами и (или) учредителями (участниками) организации не станет на практике основной целью ее деятельности. Главным механизмом общественного контроля является деятельность средств массовой информации.

Следовательно, контроль над деятельностью благотворительных организаций в зависимости от субъекта, его осуществляющего, можно разделить на следующие виды: 1) контроль со стороны учредителей благотворительной организации; 2) общественный контроль над деятельностью благотворительных организаций; 3) государственный контроль над деятельностью благотворительных организаций.

Вместе с тем, раскрывая положения по государственному контролю, который осуществляется над деятельностью благотворительных организаций, следует отметить, что сами благотворительные организации как неправительственные органы могут осуществлять общественный контроль за деятельностью публичной администрации по реализации ими их полномочий в сфере благотворительной деятельности. Его результаты носят рекомендательный, информационный, консультативный характер.

Общественный контроль очень часто совершают благотворительные ор-

ганизации, что соответствует принципам благотворительной деятельности (законности, гуманности, общности интересов и равенства прав ее участников, гласности, добровольности и самоуправления), его можно рассматривать как одну из организационно-правовых форм благотворительной деятельности.

Как отмечает Д. Сирьк, необходимо поднять на качественно новый уровень участие граждан в контроле над деятельностью органов власти, максимально эффективно использовать все возможности юридической науки. Участие граждан призвано предоставить гуманистическую направленность управленческой деятельности органов исполнительной власти. Важно, чтобы после длительной риторики в центре внимания власти действительно был гражданин, чтобы деятельность органов исполнительной власти определялась потребностями и целями всего населения, а не скрытыми утопиями олигархических групп.

Так, например, Всеукраинский благотворительный фонд «Крона» совместно с Попечительским советом Центра детской онкогематологии и трансплантации костного мозга НДСБ «ОХМАТДЕТ» осуществляет общественный контроль в сфере государственных закупок лекарственных средств для детей с онкогематологическими заболеваниями.

Целью данного контроля является обеспечение прозрачности расходования государственных средств в сфере медицины, в частности в медикаментозном обеспечении онкобольных детей. Ведь лекарства для лечения онкогематологических заболеваний – одни из самых дорогих, но без этих лекарств ребенок может умереть. Государство тратит миллионы гривен на закупку лекарств для детской онкологии, а реально потребности в лекарствах за бюджетные средства покрываются не более, чем на 38,0 %.

Формами осуществления данного вида контроля являются: информирование общественности о состоянии закупок через интернет-ресурс, проведение журналистского расследования по закупке лекарств и реагентов для детской онкогематологии, осуществление мониторинга обеспечения пациентов лекарствами.

По результатам общественного контроля будут подготовлены предложения по совершенствованию в сфере государственных закупок лекарственных средств и товаров медицинского назначения для детской онкогематологии. Предложения общественности будут представлены во время общественных слушаний с участием представителей Министерства здравоохранения Украины, Министерства экономического развития Украины, Антимонопольного комитета Украины, Комитета по вопросам здравоохранения Верховной Рады Украины, средств массовой информации, общественных организаций.

Выводы. Таким образом, *контроль над деятельностью благотворительных организаций* – это объективно обусловленная деятельность уполномоченных публичных органов и их должностных лиц, осуществляется на постоянной основе с использованием специфических форм и методов, предполагает возможность оперативного вмешательства уполномоченных публичных органов в деятельность благотворительных организаций, заключается в наблюдении за их функционированием, в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины в них, применении мер принуждения, выявлении причин и условий, способствовавших нарушению правовых норм, применению мер ответственности к лицам, виновным в нарушении действующего законодательства, предоставлении не объективной информации о состоянии деятельности благотворительных организаций и совершении других незаконных действий со стороны благотворительной организации.

Список использованной литературы:

1. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Ф. Андрійко. – К. – 1999. – 38 с.
2. Энциклопедический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. – [2-е изд.]. – М.: ИНФРА, 1999. – 368 с.



3. Цветков В.В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Цветков В. В. – К.: Оріяни. – 1998. – 79 с.

4. Венедиктов В.С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве / В. С. Венедиктов – Х.: НПКФ «Консум». – 1996. – 136 с.

5. Бандурка О.М. Адміністративний процес : підруч. [для вищ. навч. закл.] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.

6. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: [конспект лекцій] / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х.: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. – 1996. – 160 с.

7. Гладун З. С. Адміністративне право України: [навч. посіб.] /

Гладун З. С. – Тернопіль: Карт-бланш. – 2004. – 579 с.

8. Контроль і нагляд у державному управлінні : [навч. посіб.] / Гарашук В.М. – Х.: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1999. – 55 с.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ В АСПЕКТЕ ИСТОКОВ НАРОДОВЛАСТИЯ

Анатолий МАЦЮК,
аспирант

Института законодательства Верховной Рады Украины

Summary

The article is devoted to the research of constitutional development of Ukraine in the historical aspect. Were made a specific analysis of the provisions of the first Constitution of Ukraine (Constitution of P. Orlyk), on the basis of which were formed some conclusions that in Constitution, for the first time in the existence of Ukrainian statehood, were laid democratic principles of society, limited the power of the hetman, etc. It was also analyzed the stage revival of the Ukrainian state in the period of 1917-1920, which was characterized by the adoption of the various constitutional acts, in many ways determined the organization of government. In turn, it was investigated the stage of the Ukrainian statehood during its existence in the Soviet Union.

Key words: constitution, power, Orlyk, constitutional development, Ukraine, the Supreme Council of the USSR.

Аннотация

Статья посвящена исследованию конституционного развития Украины в историческом аспекте. Сделан определенный анализ положений первой Конституции Украины (Конституции Ф. Орлика), на основе которого были сформулированы соответствующие выводы, что в конституции, впервые в рамках существования украинской государственности, были заложены демократические принципы общества, ограничение власти гетмана и т. д. Проанализирован также этап возрождения украинского государства в период 1917-1920 годов, который характеризовался принятием различных конституционных актов, по-разному определяющих организацию государственной власти. В свою очередь, был исследован период украинской государственности во время ее существования в составе Советского Союза.

Ключевые слова: конституция, власть, Орлик, конституционное развитие, Украина, Верховный Совет, СССР.

Постановка проблемы. Исследование проблем конституционного развития Украины в историческом аспекте – как истоков становления народовластия.

Цель статьи. Показать исторические этапы развития конституций Украины, рассмотрев их в аспекте анализа положений первой Конституции Украины Ф. Орлика, а также конституций принятых, во время существования украинской государственности в составе советского союза, сделал в то же время определенные характеристики и выводы.

Изложение основного материала. Во времена Киевской Руси (862/882-1139/1240), Галицко-Волынского (1199-1349) и Литовско-Русского (1236-1795) государства организация государственной власти в Украине базировалась, как правило, на основе обычного права

Гетманское государство характеризуется появлением актов, которые имели определенное обобщающее квазиконституционное значение. К ним можно отнести договоры Богдана

Хмельницкого и Ивана Выговского с Польшей, Швецией, Турцией и Москвой и многие другие.

В городе Бендеры 5 апреля 1710 года был заключен Пакт по сути о конституционных законах о вольностях Войска Запорожского. В отечественной литературе этот акт получил название «Конституция Филиппа Орлика». Он был подготовлен под значительным влиянием передовых на то время западноевропейских научных доктрин и предусматривал, в частности, такую модель организации государственной власти в Украине, которая впервые базировалась на основе принципа разделения властей (законодательная власть должна принадлежать Совету, членами которой являются полковники со своей старшиной, сотники, «генеральные советники всех полков» и «послы Низового Войска Запорожского»; исполнительная – гетману, а судебная – Генеральному Суду).

В Конституции Ф. Орлика органично сочетались традиционность и стремление развития. Этот документ прежде