

УДК 342.9

Сербин Р. А.,
д-р юрид. наук, старший науковий співробітник,
проректор Національної академії внутрішніх справ,
полковник поліції

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА СУБ'ЄКТІВ БЛАГОДІЙНИЦТВА

У статті охарактеризовано особливості адміністративно-правової взаємодії публічної адміністрації та суб'єктів благодійництва, з метою удосконалення благодійництва та благодійної діяльності в Україні. Доведено, що взаємодія є спонтанним або спланованим процесом зв'язку між двома й більше суб'єктами, що здійснюється за допомогою наявних засобів у формі боротьби чи співробітництва та спрямований на досягнення визначених цілей.

Ключові слова: адміністративно-правова взаємодія, публічна адміністрація, суб'єкт благодійництва, удосконалення, благодійництво, благодійна діяльність, державна політика, національне законодавство, правовідносини.

В статье охарактеризованы особенности административно-правовой взаимодействия публичной администрации и субъектов благотворительности, с целью усовершенствования благотворительности и благотворительной деятельности в Украине. Доказано, что взаимодействие является спонтанным или спланированным процессом связи между двумя и более субъектами, осуществляется с помощью имеющихся средств в форме борьбы или сотрудничества и направленный на достижение определенных целей.

Ключевые слова: административно-правовое взаимодействие, публичная администрация, субъект благотворительности, усовершенствование, благотворительность, благотворительная деятельность, государственная политика, национальное законодательство, правоотношения.

This article describes the features of administrative interaction legal public administration and of charity to improve the charity and philanthropy in Ukraine. Proved that interaction is spontaneous or planned process of communication between two or more entities, implemented using available tools in the form of struggle or cooperation and aims to achieve these goals.

Keywords: legal administrative interaction, public administration, the subject of charity, improvement, charity, philanthropy, public policy, domestic law, relationship.

Постановка проблеми. Указом Президента України від 13 грудня 2007 р. № 1220 [1] встановлено в Україні День благодійництва, який відзначається щорічно в другу неділю грудня. Метою запровадження цього свята є утвердження принципів гуманізму й милосердя, сприяння розвитку благодійної діяльності та підтримка ініціативи громадських організацій.

Водночас Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй на 58-му пленарному засіданні 17 грудня 2012 р., визнаючи та підтверджуючи, що благодійність може сприяти заохоченню діалогу між людьми з різних цивілізацій, культур і релігій, роль благодійності в полегшенні гуманітарної кризи й людських страждань у середині та між націями, а також зусилля благодійних організацій та окремих осіб, у тому числі роботу Матері Терези, у Резолюції № 67/105 вирішала призначити 5 вересня Міжнародним днем благодійництва [2].

Аналіз дослідження даної проблеми. Дану проблематику досліджували такі науковці, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.А. Александров, Р.Г. Аפרсян, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, Є.В. Донін, О.М. Донік, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, Д.М. Лук'янець, С.В. Матяж, Р.С. Мельник, С.А. Ошеров, С.В. Тихомиров, Л.А. Сенєка, О.О. Стрельнікова, О.Г. Стрельченко, В.К. Шкарупа тощо. Все ж таки, ця тема настільки актуальна, що спонукає до подальшого її дослідження.

Метою статті є проведення ґрунтового дослідження особливостей адміністративно-правової взаємодії публічної адміністрації та суб'єктів благодійництва в Україні.

Виклад основного матеріалу. Українська держава в особі Президента України та світова спільнота через Організацію Об'єднаних Націй утвердили відзначення на національному та міжнародному рівнях дня благодійництва.

У контексті зазначеного цілком логічною вважається практика взаємодії публічної адміністрації, яка визнає офіційно вагому роль благодійної діяльності, та суб'єктів благодійництва.

Яскравим тому підтвердженням є життєвий досвід Агнеси Гонджи Бояджиу, відомої в усьому світі як Матір Тереза, якій 17 жовтня 1979 р. присуджено Нобелівську премію миру, яку всупереч наполяганням індійського уряду нею не було перераховано державі, а витрачено на будівництво нових притулків для бідних та прокажених.

«Матері Терезі вдалося перекинути міст через прірву, яка існує між багатими й бідними народами, – сказав, представляючи нового лауреата, член нобелівського комітету Іон Саннес. – Її переконаність в людській гідності й стала цим мостом. (...) У наших стараннях надавати допомогу як на національному, так і на міжнародному рівні ми повинні вчитися на прикладі її роботи з конкретними людьми, які впали у відчай. На міжнародному рівні наші зусилля можуть слугувати справі миру, лише якщо ці зусилля не ображають почуття самоповаги бідних націй. Будь-яку допомогу, що пропонується багатими державами, потрібно надавати в дусі Матері Терези» [3, с. 16-17].

Водночас молодшою однодумницею матері Терези була принцеса Діана, діяльність якої у сфері благодійності також є всесвітньо відомою.

Їх благодійна діяльність за певних зусиль підтримувалася державами шляхом виділення земельних ділянок під будівництво притулків і надання дозволів на користування будівлями з тими ж цілями, й виділення харчів, й відміни негуманних державних рішень (для прикладу, про примусову стерилізацію хворих проказою) тощо.

Благодійництво в українській традиції також займає значне місце. Відомими меценатами свого часу були інтелектуальні, високоосвічені, успішні люди: П. Могила, І. Мазепа, Г. Галаган, родини Терещенків та Ханенків, які зробили великий внесок у розвиток української культури, освіти, науки, тісно взаємодіючи при цьому з державними та громадськими інституціями.

Як і в усьому світі, в Україні суб'єкти благодійництва перебувають у постійному взаємозв'язку з державою в особі органів публічного адміністрування, вони є невід'ємною складовою державного механізму. Така взаємодія зумовлює і взаємовплив цих інституцій одна на одну.

На сьогодні у зв'язку зі складною соціально-економічною і політичною ситуацією в нашій державі та специфікою діяльності у сфері благодійництва практично кожен із суб'єктів публічного адміністрування тією чи іншою мірою пов'язаний у своїй діяльності із суб'єктами благодійництва. Проте відсутній єдиний орган, уповноважений на нормативно-правове, методичне та консультативне забезпечення такої діяльності, а відтак, і чітка регламентація механізму взаємодії вказаних суб'єктів.

Враховуючи зазначене, питання взаємодії суб'єктів благодійництва й публічної адміністрації є актуальним. Воно фрагментарно досліджувалося О.А. Ковтун, О.О. Кожушко, М.С. Пасічником та іншими. Проте системні та ґрунтовні напрацювання за цією тематикою відсутні.

Через це далі пропонуємо розглянути особливості, суб'єктів і форми взаємодії публічної адміністрації та суб'єктів благодійництва – бенефіціарів та благодійників (у тому числі благодійних організацій).

Про бенефіціарів та благодійників йшлося в попередніх частинах цієї роботи. Водночас природа публічної адміністрації потребує додаткового розкриття.

Загалом призначення публічної адміністрації полягає у здійсненні певного цілеспрямованого впливу її суб'єктів на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу, із метою узгодження та задоволення як інтересів держави, так і суспільства [4, с. 524]. Серед відповідних сфер життєдіяльності також і благодійництво.

Усупереч тому, що поняття публічної адміністрації є загальнозживаним, єдиного підходу до його розуміння немає. У зв'язку з цим, спробуємо розібратися та внести пропозиції щодо розуміння цієї категорії.

Розклавши досліджуване словосполучення на два слова, отримуємо:

– публічний.

Із римс. *publica* перекладається як «державний» або «суспільний», від лат. *publicus* – суспільний, народний.

Означає: 1) такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний; 2) відкритий, гласний, суспільний; 3) призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний; 4) спільне, доступне для всіх, яке служить усім [5, с. 6].

– адміністрація.

Є два підходи до розуміння походження цього слова: 1) від латинського «*ministrare*» – служити [6, с. 10]; 2) від латинського «*administratio*» – управління [7, с. 6; 8, с. 2]. Це слово вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам [5, с. 6].

Публічну адміністрацію в науці пропонується розуміти як:

– систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [9]. Це визначення є обмеженим, оскільки моменти, на яких у ньому акцентовано увагу, як-от законність набуття владних повноважень, система утворень тощо, не дають уявлення про зміст досліджуваного поняття. При цьому, враховуючи зміст процитованої дефініції, ми можемо виокремити такі ознаки публічної адміністрації, як системність, законодавче підґрунтя набуття повноважень утвореннями, які входять до відповідної системи, спрямованість її функціонування на реалізацію публічних інтересів;

– сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, які наділені державно-владними повноваженнями, що спрямовані на задоволення інтересів громадян [10, с. 17].

Таке тлумачення є досить стислим, але й таким, що містить найбільш значимі характеристики публічної адміністрації, а саме: приналежність до числа відповідних суб'єктів як

державних, так і недержавних інституцій; покладення на них державно-владних повноважень;

– організацію та діяльність органів (установ, структурних організацій), що наділені прерогативами публічної влади і основою діяльності яких є забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах [11, с. 89].

Це визначення позбавлене логічності та деталізованості і в частині суб'єктів публічної адміністрації, і в частині сфери відання цих суб'єктів, і в частині змісту їх діяльності.

Водночас у процитованому визначенні варто відмітити положення щодо спрямованості діяльності суб'єктів, система яких становить собою публічну адміністрацію, на виконання норм і положень національного законодавства;

– сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих публічній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [12].

Прочитована дефініція є сумнівною в частині підпорядкованості суб'єктів публічної адміністрації публічній владі, по-перше, через те, що такими суб'єктами є не лише органи влади, а по-друге, тому, що інші окрім органів влади суб'єкти публічної адміністрації не перебувають у підпорядкуванні публічній владі, оскільки підпорядкування передбачає організаційну залежність суб'єкта нижчого рівня від суб'єкта вищого рівня;

– сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування;

Недоліком процитованого визначення вважаємо залишення поза увагою його автора інших окрім органів державної влади та органів місцевого самоврядування суб'єктів публічного адміністрування, яким відповідні повноваження можуть делегуватися в установленому законодавством порядку. Крім того, його автор зауважує лише на суб'єктах публічної влади без зазначення характерних ознак здійснення ними адміністрування. Отже, це визначення суттєво обмежує зміст досліджуваної категорії;

– сукупність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям, та будь-які інші суб'єкти, що здійснюють функції публічного управління, які своєю діяльністю забезпечують права і свободи людини і громадянина [13, с. 92].

Цінним у цьому визначенні є виокремлення такої ознаки досліджуваної категорії, як можливість делегування покладених на неї повноважень на підприємства, установи та організації.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо публічну адміністрацію системою органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, уповноважених законодавством та яким делеговано відповідні повноваження, що здійснюють покладені на них державно-владні повноваження, спрямовані на забезпечення реалізації публічних інтересів.

Публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи.

Враховуючи зазначене, публічна адміністрація є партнером суб'єктів благодійництва. У зв'язку з цим, вважаємо, що під час визначення щодо суб'єктів публічної адміністрації у сфері благодійництва варто брати за основу сфери благодійної діяльності, визначені статтею 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

У цьому контексті слід зауважити на думці Ю.С. Кіцу та Р.О. Лисої, яку ми цілком поділяємо. Зокрема, превалююче положення в системі суб'єктів публічного адміністрування займають органи виконавчої влади [14, с. 29].

Враховуючи вищезазначене, суб'єктами публічної адміністрації у сфері благодійництва вважаємо: Кабінет Міністрів України та Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, створену при цьому органі; Міністерство соціальної політики України і Раду з координації роботи щодо надання волонтерської та благодійної допомоги

при Міністерстві соціальної політики України; Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції; Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство оборони України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство юстиції України (координує як визначені за ним сфери, так і ті, які знаходяться поза компетенцією інших центральних органів виконавчої влади) та Координаційний центр з надання правової допомоги; Міністерство культури України; Міністерство молоді та спорту України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; місцеві державні адміністрації й дорадчі органи, на які покладено функції з координації роботи щодо надання волонтерської та благодійної допомоги, при обласних державних адміністраціях; органи місцевого самоврядування.

Окремо варто назвати Президента України та Верховну Раду України, які забезпечують законодавче підґрунтя для благодійництва.

Враховуючи специфіку діяльності перелічених інституцій, вважаємо, що основними завданнями публічної адміністрації у сфері благодійництва є забезпечення: формування та забезпечення реалізації соціально орієнтованої державної політики; найбільш сприятливої законодавчої регламентації функціонування й розвитку благодійництва; практичних умов для добровільності й самостійності благодійництва з урахування потреб часу та кращого міжнародного досвіду; умов для унеможливлення порушень у сфері благодійництва, забезпечення, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів суб'єктів благодійництва тощо.

Розібравшись із питаннями суб'єктів благодійництва та публічної адміністрації переходимо до дослідження категорії «взаємодія».

Передусім зазначимо, що національне законодавство не містить норм та положень, які б чітко передбачали будь-яку взаємодію у сфері благодійництва. У зв'язку з цим, результати

вивчення досліджуваного питання носитимуть суто теоретичний характер.

Коли йдеться про те, що одним із учасників правовідносин є публічна адміністрація, маємо на увазі не взаємодію в загальному розумінні, а адміністративно-правову взаємодію. У цьому контексті слушною є думка А. М. Подоляки, яка полягає у тому, що поняття «взаємодія» є як міжгалузевою категорією, так й адміністративно-правовою [15, с. 338].

Науковці розуміють взаємодію як:

– філософську категорію, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього [16, с. 154].

Виходячи зі змісту цього визначення взаємодії, досліджуваній категорії характерна наявність зв'язку між її суб'єктами;

– одну з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого [17, с. 7].

Не погоджуємося з автором цього визначення в частині положення щодо взаємообумовленості об'єктів взаємодії та їх породження один одним у цьому процесі, оскільки вважаємо, що взаємодія передбачає фактичну наявність як мінімум двох суб'єктів її здійснення. У такому випадку може йтися про породження окремого суб'єкта як результату відповідної взаємодії, який, між іншим, може набути у майбутньому статусу її учасника;

– роботу, яка є не підбором випадкових, непов'язаних між собою заходів, а глибоко обміркованою сукупністю чітко упорядкованих, зв'язаних між собою заходів, розроблених з урахуванням умов, своєрідності обстановки та задач [18, с. 186].

Цікавим у цьому визначенні є підхід до визначення досліджуваної категорії через заперечення. Водночас ми не поділяємо позицію щодо глибокої обміркованості заходів взаємодії, адже вони, на нашу думку, можуть бути не лише спланованими, але й носити спонтанний, випадковий характер;

– певну організаційну діяльність як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів [19, с. 99].

Вартє підтримки у цьому визначенні зауваження на цілеспрямованості взаємодії;

– засновану на спільності цілей і завдань, погоджену за часом, місцем і змістом, визначену законодавством діяльність компетентних суб'єктів щодо раціонального застосування наявних сил, засобів і методів для забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки [20, с. 97].

Це визначення є галузевим, а тому не може застосовуватись як універсальне. Проте з його змісту вбачаємо такі характерні ознаки взаємодії, як спільність між суб'єктами в цілях і завданнях її здійснення, ймовірність погодження організаційних моментів здійснення взаємодії, необхідність наявності засобів її здійснення;

– найбільш загальну закономірність існування світу, яка є результатом і виявом універсальної взаємодії усіх предметів та явищ і виражає внутрішню структурну єдність усіх елементів та властивостей у кожній цілісній системі, а також нескінченно різні зв'язки та відносини самої системи з іншими, оточуючими її, системами чи явищами [21, с. 50];

– найважливішу та найбільш розвинену форму відносин між суб'єктами соціального середовища (соціальної системи), основними ознаками якої є демократичний характер взаємозв'язків, наявність певної вигоди для усіх суб'єктів взаємодії, взаємна узгодженість у діях суб'єктів соціальної системи для досягнення наміченої цілі [22, с. 119].

Спірним у цій дефініції є положення щодо демократичності, взаємоузгодженості взаємодії та її вигоди для суб'єктів її здійснення;

– діалектична єдність боротьби та співробітництва, яка знаходить свій прояв у динамічному, перемінному процесі пульсації, періодичної зміни позитивного та негативного спрямування.

Цінним у процитованому визначенні є зауваження на двосторонності взаємодії, а саме: боротьба та співробітництво;

– діяльність різноманітних суб'єктів, яка характеризується взаємообумовленістю дій її суб'єктів, спрямованих на досягнення певної цілі, а також (в ідеалі) демократичним характером зв'язків та їх взаємоузгодженістю.

Отже, взаємодія, на наш погляд, є спонтанним або спланованим процесом зв'язку між двома й більше суб'єктами, що здійснюється за допомогою наявних засобів у формі боротьби чи співробітництва та спрямований на досягнення визначених цілей.

Література:

1. Про День благодійництва : Указ Президента України від 13 груд. 2007 р. № 1220 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 96. – Ст. 3495.
2. International Day of Charity : Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2012 № 67/105 [Electronic resource] – Access mode : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/484/90/PDF/N1248490>.
3. Личности // Издательский дом личности. – 2012. – № 4(44). – 128 с.
4. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. Кравцова, А. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.
5. Матяж С. В. Проблеми державного регулювання меценатства в працях вітчизняних науковців / С. В. Матяж // Державне управління: теорія та практика : Електронне наук. фак. вид. НАДУ. – К. – 2009. – № 2 (10).
6. Коліушко І. Пріоритети розвитку українського адміністративного права / І. Коліушко // Адміністративне право в контексті європейського вибору України. Збірник наукових праць. – К., 2004. – С. 10–13.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / В. Колпаков, О. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. Авер'янов В. Б. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / Авер'янова В. Б. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
9. Колпаков В. К. Про публічні адміністрації / В. К. Колпаков // Право України. – 2003. – № 5 – С. 28–31.
10. Александров О. А. Адміністративне право : [навч. посіб.] / Александров О. А. – К. : НАДУ, 2008. – 64 с.
11. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : [навч. посіб.] – К. : Атіка, 2008. – 272 с.
12. Коліушко І. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи / І. Коліушко, В. Тимошук. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirn_problemtrans_statta_koliyshko_timoshuk.doc.

13. Міхровська М. С. Державне управління та публічна адміністрація : шлях до демократії / М. С. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 88. – С. 90–93.

14. Кіцул Ю. С. Функції органів публічної адміністрації / Ю. Кіцул, Р. Лиса // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. № 32. – Т. 3. – С. 28–30.

15. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку / А. М. Подоляка // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 338–344.

16. Український Радянський енциклопедичний словник : в 3 т. / [уклад. М. П. Бажан, І. К. Білодід, О. І. Гурій та ін.]. – К., 1966. – . – Т. 1. – 1966. – 436 с.

17. Спиркин А. Г. Взаимодействие / А.Г. Спиркин // Большая советская энциклопедия. – 1971. – Т. 5. – С. 3–9.

18. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / Афанасьев В. Г. – [2-е изд., доп.] – М. : Политиздат, 1973. – 390 с.

19. Васильева О. М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / О. М. Васильева // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М., 1977. – С. 95–103.

20. Пчолкін В. Д. Поняття, сутність та завдання взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ / В. Д. Пчолкін // Проблеми взаємодії територіальних і транспортних органів внутрішніх справ у попередженні та розкритті злочинів : наук.-практ. конф., 23 трав. 2003 р. : тези доп. – Л., 2004. – С. 93–104.

21. Колпаков В. К. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією : [моногр.] / В. Колпаков, Д. Заброна. – Д. : Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 198 с.

22. Черних С. П. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у сфері протидії організованій злочинності / С. П. Черних // Право і Безпека. – 2010. – № 2 (34). – С. 117–122.