

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

БЕХТЕР Л. В.,
аспірант
(Національний авіаційний університет)

УДК 342.951
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.23>

**ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ
У ВЗАЄМОДІЇ МІЖНАРОДНИХ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ
ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ПРОЕКТІВ**

Стаття присвячена обґрунтуванню принципів діяльності органів публічної влади на регіональному рівні у взаємодії міжнародних благодійних організацій щодо реалізації міжнародних проектів. Такі принципи сформульовані на основі сучасних наукових поглядів на принципи адміністративного права із врахуванням особливостей відповідної діяльності щодо взаємодії та правового статусу суб'єктів взаємодії. Принципами взаємодії визначено: верховенство права (справедливість взаємодії, об'єктивна необхідність, цілеспрямованість, стабільності правил та меж взаємодії тощо), законність, офіційність, гласність та відкритість, добросовісність, взаємна відповідальність суб'єктів взаємодії, ефективність, компетентність, підзвітність. Також запропоновано організаційно-правові заходи, спрямовані на вдосконалення взаємодії органів публічної влади на регіональному рівні із міжнародними благодійними організаціями щодо реалізації міжнародних проектів. Запропоновано наступні організаційно-правові заходи, спрямовані на вдосконалення взаємодії органів публічної влади на регіональному рівні із міжнародними благодійними організаціями щодо реалізації міжнародних проектів: 1) обґрунтування наукового підходу щодо уніфікації процедур укладання договорів (меморандумів) про співпрацю між органами публічної влади та благодійними організаціями; 2) визначення державного органу, до повноважень якого має належати питання координації взаємодії та внесення змін до чинного законодавства щодо закріплення відповідної функції та компетенції; 3) врегулювання у законах України, в яких передбачено правовий статус суб'єктів взаємодії (у тому числі – на регіональному рівні), засади, межі та відповідні процедури. Вказане визначене щодо насамперед, законів України «Про благодійну діяльність і благодійні організації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про військово-цивільні адміністрації».

Ключові слова: адміністративне право, принципи, взаємодія, органи публічної влади, благодійні організації, регіональний рівень, міжнародні проекти.

Bekhter L. V. To the issue of determining the principles of activity of public authorities at the regional level in the interaction of international charitable organizations regarding the implementation of international projects

The article is devoted to the justification of the principles of the activities of public authorities at the regional level in the interaction of international charitable organizations regarding the implementation of international projects. Such



principles are formulated on the basis of modern scientific views on the principles of administrative law, taking into account the peculiarities of the relevant activity in relation to interaction and the legal status of the subjects of interaction. The principles of interaction are defined as: the rule of law (fairness of interaction, objective necessity, purposefulness, stability of rules and limits of interaction, etc.), legality, officiality, publicity and openness, integrity, mutual responsibility of the subjects of interaction, efficiency, competence, accountability. Organizational and legal measures aimed at improving the interaction of public authorities at the regional level with international charitable organizations regarding the implementation of international projects are also proposed. The following organizational and legal measures aimed at improving the interaction of public authorities at the regional level with international charitable organizations regarding the implementation of international projects are proposed: 1) justification of the scientific approach to the unification of the procedures for concluding contracts (memorandums) on cooperation between public authorities and charitable organizations; 2) determination of the state body whose authority should include the issue of coordination of interaction and the introduction of changes to the current legislation regarding the consolidation of the relevant function and competence; 3) regulations in the laws of Ukraine, which provide for the legal status of the subjects of interaction (including at the regional level), principles, boundaries and relevant procedures. The above is determined primarily with regard to the laws of Ukraine "On charitable activities and charitable organizations", "On local self-government in Ukraine", "On local state administrations", "On military-civilian administrations".

Key words: *administrative law, principles, interaction, public authorities, charitable organizations, regional level, international projects.*

Вступ. Роль і значення взаємодії органів публічної влади із міжнародними благодійними організаціями складно переоцінити, особливо під час повномасштабного вторгнення росії в Україну, коли підтримання належного рівня життєдіяльності цивільного населення стає одним із пріоритетних завдань держави. Безпрецедентну за масштабами діяльність міжнародних благодійних організацій можна оцінити як таку, що є життєво необхідною, особливо для тих верств населення, які потерпають від військової агресії у зоні бойових дій та на деокупованих територіях.

Однією з таких міжнародних благодійних організацій є Карітас України, яка з 1998 року надає якісну комплексну допомогу тим, хто перебуває у складних життєвих обставинах, самотнім людям, соціально незахищеним верствам населення. В умовах війни в Україні діють 42 центри Карітас України, які змогли надати більше ніж 4 мільйони послуг для майже 2,7 мільйонів людей [1]. За даними Асоціації міст України грошову допомогу нужденним організують надання та надають 14 міжнародних організацій та фондів, серед яких Юнісеф «Спільно», Агентство ООН у справах біженців, ЄДопомога, Благодійний фонд «СОС Дитячі Містечка Україна», Товариство Червоного Хреста України та інші [2]. Кожна з перелічених та інших організацій та фондів надає допомогу у межах статутної діяльності, а ефективність такої допомоги залежить від її організації у взаємодії із органами публічної влади, особливо на регіональному рівні.

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтувати принципи взаємодії органів публічної влади на регіональному рівні із міжнародними благодійними організаціями щодо реалізації міжнародних проектів

Огляд наукових досліджень. У наукових напрацюваннях з адміністративного права було приділено увагу пошуку шляхів вирішення проблем, пов'язаних із створенням та функціонуванням благодійних організацій, в тому числі – окремим питанням взаємодії між суб'єктами публічної влади та благодійними організаціями, а також адміністративно-правовому статусу благодійних організацій: А.О. Гузь, стаття якого стосувалась класифікації



форм і видів благодійної діяльності (2019 р.) [3], І.О. Завидняк, яка аналізувала адміністративно-правовий статус благодійних організацій (2016 р.) [4], О.О. Кожушко, дослідження якої присвячене адміністративно-правовому регулюванню порядку створення та діяльності благодійних організацій (2013 р.) [5], О.В. Марченко, яка дослідила проблеми адміністративно-правового регулювання благодійної діяльності (2013 р.) [6], В.О. Русских, який присвятив дослідження вивченню адміністративно-правових засад діяльності благодійних організацій (2015 р.) [7], Р.А. Сербин, робота якого була присвячена публічно-правовому адмініструванню благодійництва (2016 р.) [8] та інші. В умовах воєнного стану вчені-дослідники аналізували питання функціонування волонтерських організацій та реалізації їх адміністративно-правового статусу. У цьому контексті слід виділити роботи Р. Миронюк, М. Антонів [10]. Наукові роботи зазначених та інших дослідників становлять основу наукового аналізу проблеми принципів взаємодії суб'єктів публічної влади та благодійних організацій у напрямку реалізації міжнародних проєктів, яка ще не становила предмет поглибленого вивчення.

Результати дослідження. Принципи взаємодії знаходять свої відображення у меморандумах про співпрацю благодійних організацій та органів публічної влади. Зокрема, у меморандумах про співпрацю між Благодійним фондом «КАРІТАС ПОЛТАВА» та Полтавською обласною радою від 20 травня 2022 року, Ромоданівською територіальною громадою Миргородського району Полтавської області від 04 серпня 2022 року, Білицькою селищною територіальною громадою Полтавської області від 05 серпня 2022 року вказано про такі принципи як рівність, партнерство, максимальне сприяння, відкритість, прозорість, взаємна допомога (п. 1.4). Зміст зазначених у меморандумах про співпрацю принципів відображає переважно соціальний аспект взаємодії, оминаючи закріплення правових засад. Як наслідок – використання таких загальних положень, що стосуються взаємодії Благодійного фонду «КАРІТАС ПОЛТАВА» із відповідним органом місцевого самоврядування чи територіальною громадою: «налагодження ділових контактів», «супровід співпраці», «долучення ... загальногромадських заходів» тощо.

Зрозуміло, що укладання меморандуму про співпрацю означає закріплення її основних напрямків, що не виключає конкретизації форм і способів здійснення взаємодії та визначає необхідність додаткового звернення до документів програмного змісту, які дозволяють з'ясувати мету, завдання функціонування конкретної благодійної організації, з якою укладається меморандум.

Зважаючи на обраний приклад взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних громад Полтавщини із Благодійним фондом «КАРІТАС ПОЛТАВА», цілком доречно звернутись до матеріалів Всеукраїнської конференції «Український мир: формування механізму миробудування» (5–6 лютого 2018 року), де предметом обговорення була Стратегія участі Церков і релігійних організацій у миробудуванні «Україна – наш спільний дім». Вказана Стратегія розроблена наприкінці 2017 року Комісією з питань соціального служіння Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій за підтримки Міжнародного Благодійного Фонду «Карітас України». У Стратегії були виділені суспільні виклики, подолання яких потребує спільних дій, а також окремо зазначено існуючі давні та нові проблеми, пов'язані, в тому числі – із окупацією частини території України, потужними інформаційними атаками та загрозами дестабілізації суспільства. Вказана Стратегія є основою діяльності церков та релігійних організацій у сфері розбудови миру і містить положення, в яких відображено діяльність церков та релігійних організацій як суб'єктів миробудівничих ініціатив в Україні [11].

Логічно було би передбачити відображення у меморандумах про співпрацю засад (принципів) взаємодії Благодійного фонду «КАРІТАС ПОЛТАВА» із органами місцевого самоврядування та територіальними громадами Полтавщини на основі вказаної Стратегії. Тому закріплені у меморандумах положення про принципи взаємодії потребують конкретизації, особливо зважаючи на відсутність у профільному Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» відповідних норм, а також у інституційно-організаційному



аспекті – зважаючи на відсутність єдиного державного органу, до функцій якого може належати координація взаємодії органів публічної влади (у тому числі – і на регіональному рівні) із благодійними організаціями, особливо з питань реалізації міжнародних проєктів. Слід також звернути увагу на фактичну відсутність врегулювання у чинному законодавстві правил та процедур укладання таких консенсуальних актів.

Окремо слід зазначити про відсутність врегульованої компетенції щодо координації взаємодії та покладання відповідної функції на єдиний державний орган. У наукових напрацюваннях, присвячених проблемам адміністративно-правового регулювання діяльності благодійних організацій, вже зверталась увага на відсутність єдиного державного органу, уповноваженого на «нормативно-правове, методичне й консультативне забезпечення такої діяльності» та чіткої регламентації механізму взаємодії суб'єктів публічного адміністрування із суб'єктами благодійництва [9, с. 183–184].

Першим кроком на шляху врегулювання правил і порядку взаємодії органів публічної влади (у тому числі – і на регіональному рівні) із благодійними організаціями може бути визначення принципів взаємодії, що може бути здійснене на основі положень теорії адміністративного права, присвячених принципам цієї галузі права із врахуванням особливостей відповідної діяльності щодо взаємодії та правового статусу суб'єктів цієї діяльності.

Усталений підхід до визначення принципів адміністративного права представлений у Великій українській юридичній енциклопедії. Том 5 «Адміністративне право» (2020 р.), де до таких принципів віднесено: загальні, які мають фундаментальне значення (верховенство права, законність, рівність, гуманізм і справедливість); спеціальні, характерні для окремих інститутів адміністративного права (принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративного процесу, принципи здійснення адміністративних процедур тощо). Виділяють також внутрішні і зовнішні принципи адміністративного права. Внутрішніми названо відповідність адміністративного права Конституції України; верховенство адміністративно-правового закону у системі нормативно-правових актів, які містять адміністративно-правові норми; спеціалізація; відповідність адміністративно-правових законів положенням міжнародно-правових договорів з питань адміністративного права, учасниками яких є Україна. Зовнішніми принципами адміністративного права виділено: служіння органів виконавчої влади суспільству й людині; обмеженість втручання органів виконавчої влади у життя людини; повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері; взаємна відповідальність держави і приватної особи; оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування [12, с. 736–740]. Вказані принципи адміністративного права мають доктринальний характер, а й контексті предмету дослідження має бути врахована їх сутність. Так, зміст принципу верховенства права у взаємодії органів публічної влади та благодійних організацій розкривається у справедливості засад взаємодії, її об'єктивної необхідності, цілеспрямованості, стабільності правил та меж взаємодії тощо. Потребує врахування принцип взаємної відповідальності держави і приватної особи, який набуває змісту із врахуванням суб'єктів взаємодії.

Сучасні наукові розробки у галузі теорії адміністративного права представлені напрацюваннями, в яких до системи принципів адміністративного права віднесено дві групи принципів: верховенство права та належне врядування. Зміст кожного з наведених принципів розкривається через комплекс правових вимог. Відзначено, що принцип верховенства права як один з фундаментальних принципів права, що має особливе значення у публічному праві, є комплексним та містить ряд вимог, кожна з яких розкривається «як окрема складова верховенства права або як окремий принцип»: законність, юридична визначеність, заборона свавілля та дискреційних повноважень, доступ до незалежного суду, дотримання прав людини, заборона дискримінації. Сутність принципів належного врядування відзначається як таких, що характеризують суспільне призначення та пріоритети публічного адміністрування та впливають на характер та зміст адміністративно-правового регулювання. Такими визначено: забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування; відкритість і прозорість;



добросесність і етична поведінка; ефективність, компетентність, спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталість та довгострокова орієнтованість; грамотне фінансове управління; поважання прав людини та культурної різноманітності; забезпечення соціальної згуртованості; підзвітність [13, с. 40].

Коло принципів взаємодії органів публічної влади на регіональному рівні та благодійних організацій визначається тим, що учасники відповідної діяльності наділені різним правовим статусом, який передбачає різницю у межах, формах, засобах й заходах, які можуть застосовуватись у взаємодії між органами публічної влади і між цими органами та благодійними організаціями. При формуванні системи принципів взаємодії владних суб'єктів на регіональному рівні та благодійних організацій потрібно враховувати: 1) наділення відповідною компетенцією тільки органи публічної влади; 2) особливості правового статусу благодійних організацій як суб'єктів приватного права; 3) дотичність до відносин державно-приватного партнерства.

Положення про наявність компетенції у розглядуваній сфері тільки у органів публічної влади ґрунтується на двох аргументах. Насамперед, на закріпленні Конституцією України здійснення повноважень органами державної влади виключно у межах та відповідно Основному Закону та законів України (ч. 2 ст. 6) [14]. Енциклопедичне юридичне визначення компетенції також передбачає відображення її змісту через нормативну основу функцій і повноважень та розкриває її зміст як юридичну категорію, що означає право здійснювати відповідно до статусу органу державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб функцій і повноважень в межах та способом, передбачені Конституцією та законами України [12, с. 433].

Особливості правового статусу благодійних організацій як суб'єктів приватного права визначені основною метою їх створення та функціонування – реалізація приватних інтересів фізичних та юридичних осіб, що визначає саморегулювання як засаду діяльності та врегулювання правового статусу правовими нормами, які мають загальнодозвільний характер. Наявність засад саморегулювання означає встановлення нормативно-правовими формами тільки необхідних вимог, які мають ставитись до приватних осіб, залишаючи широкий простір для власного розсуду у зв'язку з чим відповідне законодавство має переважно диспозитивний характер і відображає загальнодозвільний режим діяльності, хоча і не позбавлене імперативних норм [15, с. 914]. Статус благодійної організації як юридичної особи приватного права прямо передбачений Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Цим же Законом встановлено державне регулювання благодійної діяльності (Розділ VI), хоча, по суті, відповідні норми передбачають державний контроль та відповідальність у сфері благодійної діяльності [16].

Така принципова різниця у правовому статусі учасників взаємодії щодо надання благодійної допомоги обумовлює різницю у принципах взаємодії, коли підлягають врахуванню тільки ті, які визначені метою відповідної діяльності. Крім того, окремі принципи мають зазнавати змін, враховуючи необхідність відображення не лише відкритості і прозорості при здійсненні взаємодії, а й добросесності, ефективності, компетентності, підзвітності.

Висновки. За результатами проведеного дослідження доцільно запропонувати наступні організаційно-правові заходи, спрямовані на вдосконалення взаємодії органів публічної влади на регіональному рівні із міжнародними благодійними організаціями щодо реалізації міжнародних проектів: 1) обґрунтувати науковий підхід щодо уніфікації процедур укладання договорів (меморандумів) про співпрацю між органами публічної влади та благодійними організаціями; 2) визначити державний орган, до повноважень якого має належати питання координації взаємодії та внести зміни до чинного законодавства щодо закріплення відповідної функції та компетенції; 3) врегулювати у законах України, в яких передбачено правовий статус суб'єктів взаємодії (у тому числі – на регіональному рівні), засади, межі та відповідні процедури. Вказане стосується, насамперед, законів України «Про благодійну діяльність і благодійні організації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про військово-цивільні адміністрації».



Принципами взаємодії доцільно визначити: верховенство права (справедливість взаємодії, об'єктивна необхідність, цілеспрямованість, стабільності правил та меж взаємодії тощо), законність, офіційність, гласність та відкритість, добросовісність, взаємна відповідальність суб'єктів взаємодії, ефективність, компетентність, підзвітність.

Список використаних джерел:

1. Повномасштабне вторгнення росії. URL: <https://caritas.ua/> (дата звернення 20.03.2024).
2. Асоціація міст України. Соціальний захист. Перелік організацій та фондів, які допомагають українцям під час війни. 14 / Червень, 2022. URL: <https://auc.org.ua/novyna/perelik-organizaciy-ta-fondiv-yaki-dopomogayut-ukrayincyam-pid-chas-viyuny> (дата звернення 05.03.2024).
3. Гудзь А.О. Класифікація форм і видів благодійної діяльності в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 1. С. 61–64.
4. Завидняк І.О. Адміністративно-правовий статус благодійних організацій в Україні: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Національний університет Державної податкової служби України. Ірпінь, 2016. 20 с.
5. Кожушко О.О. Адміністративно-правове регулювання порядку створення та діяльності благодійних організацій в Україні: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний університет» Міністерства освіти і науки України. Запоріжжя, 2013. 20 с.
6. Марченко О.В. Адміністративно-правове регулювання благодійної діяльності в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2013. 21 с.
7. Русских В.О. Адміністративно-правові засади діяльності благодійних організацій : дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2015. 202 с.
8. Сербин Р.А. Публічно-правове адміністрування благодійництва в Україні : автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ МВС України. Харків, 2016. 42 с.
9. Сербин Р.А. Публічно-правове адміністрування благодійництва в Україні : дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ МВС України. Харків, 2016. 433 с.
10. Миронюк Р., Антонів М. Особливості адміністративно-правового статусу волонтерських організацій в Україні та його реалізації в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. Спеціальний випуск № 1. С 91–98. URL: https://visnik.dduvs.in.ua/?page_id=2048 (дата звернення 01.03.2024).
11. Український мир: спільнодія релігійних та громадських організацій (Збірка висновків і рекомендацій за результатами обговорення Стратегії участі Церков і релігійних організацій у миробудуванні «Україна – наш спільний дім»). За ред. М. Васіна, Г. Гоменюк; Карітас України. К., 2019. 44 с.
12. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х.: Право, 2016. Т. 5: Адміністративне право / редкол.: Ю.П. Битяк (голова) та ін. 2020. 960 с.
13. Загальне адміністративне право України: підручник. За заг. ред. С. Ківалова і Л. Білої-Тіунової; Нац.ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.
14. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141 (зі змінами, згідно Закону № 27-ІХ від 03.09.2019, ВВР, 2019, № 38, ст. 160).
15. Енциклопедія цивільного права України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; відп. ред. Я.М. Шевченко. К. : Ін Юре, 2009. 952 с.
16. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2013, № 25, ст. 252.

