



**Сербин Р.А.,**

Д.Ю.Н., с.н.с.,

проректор Національної академії

внутрішніх справ України

(м. Київ, Україна)

УДК 342.3

## ДО ПИТАННЯ ПРО ВЗАЄМОДІЮ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА СУБ'ЄКТІВ БЛАГОДІЙНИЦТВА

У статті з метою удосконалення організаційно-правового механізму благодійництва та благодійної діяльності в Україні охарактеризовано особливості взаємодії публічної адміністрації та суб'єктів благодійництва. Автором визначено взаємодію суб'єктів публічної адміністрації із суб'єктами благодійництва як спонтанний або спланований процес зв'язку між двома та більше суб'єктами, що здійснюється за допомогою наявних засобів у формі боротьби чи співробітництва та спрямований на досягнення визначених цілей.

**Ключові слова:** адміністративно-правова характеристика, суб'єкт, взаємодія, публічна адміністрація, благодійництво, благодійна діяльність, суб'єкт благодійництва, удосконалення.

*Serbin R.A. K вопросу o взаимодействии публичной администрации и субъектов благотворительности. – Статья.*

В статье с целью усовершенствования организационно-правового механизма благотворительности и благотворительной деятельности в Украине охарактеризованы особенности взаимодействия публичной администрации и субъектов благотворительности. Автором определено взаимодействие субъектов публичной администрации с субъектами благотворительности как спонтанный или спланированный процесс связи между двумя и более субъектами, осуществляемый с помощью имеющихся средств в форме борьбы или сотрудничества и направлен на достижение определенных целей.

**Ключевые слова:** административно-правовая характеристика, субъект, взаимодействие, публичная администрация, благотворительность, благотворительная деятельность, субъект благотворительности, совершенствование.

*Serbin R.A. To a Question of an Interaction of Public Administration and Subjects of Charity. – Article.*

The article describes the features of public administration and business philanthropy, to improve charity and philanthropy in Ukraine. The author defines the

interaction of public administration entities with the subjects of charity, which 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:** administrative-legal characteristics, subject, interaction, public administration, charity, charitable, the subject of charity, perfection.

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. Окреслену проблематику досліджували також В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.А. Александров, Р.Г. Апресян, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, Є.В. Додін, 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. Сенека, О.О. Стрельнікова, О.Г. Стрельченко, В.К. Шкарупа тощо. Проте системні та ґрунтовні напрацювання за цією тематикою відсутні. Отже метою цієї статті є проведення ґрунтового дослідження особливостей взаємодії публічної адміністрації та суб'єктів благодійництва в Україні.

Загалом призначення публічної адміністрації полягає у здійсненні певного цілеспрямованого впливу її суб'єктів на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу,

з метою узгодження та задоволення як інтересів держави, так і інтересів суспільства [1, с. 524]. Серед таких сфер життєдіяльності перебуває також і благодійництво.

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

Розклавши досліджуване словосполучення на два слова, отримуємо:

– «публічний»; з римськ. «publica» перекладається як «державний» або «суспільний», від лат. «publicus» – суспільний, народний; означає: 1) такий, що 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 [2, с. 6];

– «адміністрація». Наявні два підходи до розуміння походження цього слова: 1) від лат. «ministrare» – служити [3, с. 10]; 2) від лат. «administratio» – управління [4, с. 6; 5, 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 [6]. Це визначення є обмеженим, оскільки аспекти, 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, можна виокремити такі ознаки публічної адміністрації, як системність, законодавче підґрунтя набуття повноважень утвореннями, що належать 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 [7, 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 [8, 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 [9]. Процитована 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 публічної влади, оскільки підпорядкування передбачає організаційну залежність суб'єкта нижчого рівня від суб'єкта вищого рівня;

– сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування. Недоліком цього 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 про суб'єктів 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 [10, 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 у собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи. Отже, публічна адміністрація також є партнером суб'єктів благодійництва. У зв'язку з цим вважаємо, що під час визначення суб'єктів публічної адміністрації у сфері благодійництва варто брати за основу сфери благодійної діяльності, визначені ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

У цьому контексті слід підтримати думку Ю.С. Кіцул та Р.О. Лисої, відповідно до якої превалююче положення в системі суб'єктів публічного адміністрування займають органи виконавчої влади [11, с. 29]. Враховуючи зазначене, суб'єктами публічної адміністрації у сфері благодійництва слід вважати: 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.

Дослідивши питання про суб'єктів благодійництва та публічної адміністрації, необхідно проаналізувати категорію «взаємодія». Передусім варто зазначити, 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 міжгалузеву категорією, так й адміністративно-правовою [12, с. 338].

Науковці розуміють взаємодію як:

– філософську категорію, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього [13, 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 [14, с. 7]. Не погоджуємося з автором цього визначення в частині положення щодо взаємообумовленості об'єктів взаємодії та їх породження один одного 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 [15, 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 мати спонтанний, випадковий характер;

– певну організаційну діяльність як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів [16, с. 99]. Варте 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 [17, 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 [18, 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 [19, 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 [20, с. 9]. Цінним у процитованому визначенні є



зауваження на двосторонності взаємодії, а саме: боротьбі та співробітництві;

– 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 [21, с. 123].

Таким чином, проведений аналіз дав змогу упевнитися в тому, що взаємодія публічної адміністрації та суб'єктів благодійництва в Україні 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. Кравцова Т., Солонар А. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації // Форум права. 2010. № 4. С. 522–525.
2. Матяж С.В. Проблеми державного регулювання меценатства в працях вітчизняних науковців // Державне управління: теорія та практика. 2009. № 2 (10). URL: [http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/Matiazh.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Matiazh.pdf)
3. Коліушко І. Пріоритети розвитку українського адміністративного права // Адміністративне право в контексті європейського вибору України: зб. наук. пр. – К. 2004. С. 10–13.
4. Колпаков В., Кузьменко О. Адміністративне право України: підруч. – К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – К.: Факт, 2003. 384 с.
6. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації // Право України. 2003. № 5 С. 28–31.
7. Александров О. А. Адміністративне право: навч. посіб. – К.: НАДУ, 2008. 64 с.
8. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посіб. – К.: Атіка, 2008. 272 с.
9. Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи. URL: [www.municipal.gov.ua/data/loads/2005\\_zbirn\\_problemtrans\\_statta\\_koliys\\_hko\\_timoshuk.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirn_problemtrans_statta_koliys_hko_timoshuk.doc)
10. Міхровська М.С. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. 2011. № 88. С. 90–93.

11. Кіцул Ю., Лиса Р. Функції органів публічної адміністрації // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. № 32. Т. 3. С. 28–30.
12. Подоляка А.М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку // Форум права. 2009. № 2. С. 338–344.
13. 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.
14. Спиркин А.Г. Взаимодействие // Большая советская энциклопедия. 1971. Т. 5. С. 3–9.
15. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). 2-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1973. 390 с.
16. Васильева О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М., 1977. С. 95–103.
17. Пчолкін В.Д. Поняття, сутність та завдання взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ // Проблеми взаємодії територіальних і транспортних органів внутрішніх справ у попередженні та розкритті злочинів: Тези доп. наук.-практ. конф., 23 трав. 2003 р. – Л., 2004. С. 93–104.
18. Колпаков В., Заброда Д. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією: моногр. – Д.: Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ, 2006. 198 с.
19. Черних С.П. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у сфері протидії організований злочинності // Право і Безпека. 2010. № 2 (34). С. 117–122.
20. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: моногр. – Л.: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.
21. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Т. 1. – Свердловск: Свердловский юридический институт, 1972. С. 139–140.

