

АНАЛІЗ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Сірко В. С.

У статті розглядається компетенція центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій у сфері адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності. Проаналізовано законодавчі та відомчі нормативно-правові акти, що визначають роль органів державної влади в забезпеченні діяльності волонтерських організацій. Сформульовано пропозиції щодо визначення рівнів ієрархичності відповідних суб'єктів.

Ключові слова: волонтерство, волонтерська діяльність, адміністративно-правове регулювання, суб'єкти забезпечення регулювання волонтерської діяльності, органи виконавчої влади.

В статье рассматриваются компетенции центральных органов исполнительной власти и местных государственных администраций в сфере административно-правового регулирования волонтерской деятельности. Проанализированы законы и подзаконные нормативно-правовые акты, определяющие роль органов исполнительной власти в обеспечении деятельности волонтерских организаций. Разработаны предложения выделения уровней иерархии соответствующих субъектов.

Ключевые слова: волонтерство, волонтерская деятельность, административно-правовое регулирование, субъекты регулирования волонтерской деятельности, органы исполнительной власти.

The article deals with the competence of the central executive authorities and local state administrations in the field of administrative and legal regulation of volunteer activity. The laws and subordinate regulatory legal acts that determine the role of executive bodies in ensuring the activities of volunteer organizations are analyzed. The proposals for the allocation of levels of hierarchy of relevant subjects have been developed.

Key words: volunteering, volunteer activity, administrative and legal regulation, subjects of regulation of volunteer activity, executive bodies.

Метою статті є дослідження повноважень органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення волонтерської діяльності в Україні.

На сьогодні в сучасній Україні склалась досить складна соціально-політична ситуація. На фоні економічної нестабільності проявляються і несприятливі для розвитку суспільства політичні процеси, які відбуваються в нашій країні. За таких умов соціальна політика країни, безумовно, потребує певних активних дій із боку уряду країни. Зміни в Україні в останні роки призвели до погіршення якості життя населення, тому потреба в ефективній роботі системи соціального захисту постає перед органами влади як ніколи. Одним із таких напрямків соціальної допомоги є волонтерська діяльність. Але ефективна робота установ соціального захисту неможлива без ефективного правового регулювання їх діяльності.

Як підкреслюють науковці В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короєд, адміністративно-правове регулювання - це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [1, 323-324].

Поняття «суб'єкт» охоплює низку наукових сфер, маючи відповідне трактування. Із філософської точки зору під «суб'єктом» розуміють істоту, здатну до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; в соціології - особу, групу осіб, організацій й т.і., яким належить активна роль у певному процесі. В юриспруденції загальноприйнятим є визначення «суб'єкта» у вигляді особи чи організації - носія певних прав і обов'язків [2, с. 1408].

Виходячи з тематики нашої статті, нас цікавить не взагалі суб'єкт, а взагалі суб'єкт управління. Професор С.Г. Стеценко під суб'єктом управління розуміє керівну складову системи управління. Він має домінуюче значення серед інших частин системи управління, що зумовлено процесом управління, який здійснюється в інтересах суб'єкта (об'єкта) управління, тобто він зацікавлений у здійсненні процесу і в позитивних результатах управління [3, с. 45].

Загалом же в юридичній літературі під суб'єктом управління розуміють носія прав і обов'язків у тій чи іншій сфері правовідносин, здатного своїми діями реалізувати надані права і виконувати покладені на нього обов'язки [4, с. 613].

Головним напрямом соціального управління в суспільстві є державне управління, де суб'єктом управління виступає держава в особі своїх органів влади, а також інших органів, закладів та установ, які не входять до жодної з гілок влади. Отже, суб'єкт державного управління - орган влади, установа, підрозділ апарату управління чи посадова особа, які розробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керуючого впливу на підпорядковані об'єкти управління або регулювання певних процесів та відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності [4, с. 614].

Суб'єкту управління підпорядковується об'єкт управління. Основними об'єктами державного управління необхідно вважати підпорядковані органи виконавчої влади, сектори державного управління, державні установи, державні і недержавні організації тощо.

Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, в процесі якої формуються управлінські відносини - особливий вид взаємин у сфері державного управління, що виникають у процесі цілеспрямованого впливу суб'єкта управління, наділеного відповідною компетенцією, на об'єкт управління, з метою реалізації юридично встановлених функцій державного управління [5, с. 239].

З урахуванням принципу розподілу державної влади у відповідності до ст. 6 Конституції України виконавчій владі відводиться роль функціонального рівня управління.

Професор В.Б. Авер'янов підкреслював, що особливість цієї гілки державної влади полягає в тому, що в процесі її реалізації відбувається втілення в життя нормативно-правових актів, практичне застосування всіх складових частин державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Водночас вирішальна спрямованість виконавчої влади полягає в забезпеченні прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, що визнається Конституцією України [6, с. 17].

С.М. Алфьоров зауважує, що мета діяльності цієї гілки державної влади зумовлена її соціальним призначенням і особливим становищем у межах державного управління [7, с. 38].

Провідні науковці-адміністративісти В.К. Колпаков, М.М. Тищенко, О.Ф. Фрицький визначають орган виконавчої влади таким чином: організаційно самостійний елемент державного апарату, який наділений чітко окресленим обсягом повноважень відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають публічні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади [8, с. 215].

Виходячи з вищевикладеного, під суб'єктами забезпечення адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності волонтерських організацій слід розуміти систему органів виконавчої влади, які відповідно до покладених на них завдань і функцій, з урахуванням норм адміністративного законодавства, здійснюють виконавчо-розпорядчий вплив у сфері створення умов для ефективної діяльності волонтерських організацій.

Органи виконавчої влади для забезпечення регулювання волонтерської діяльності повинні мати відповідні повноваження в цій сфері.

В юридичній енциклопедичній літературі термін «повноваження» розкривається як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [9, с. 590].

Органи виконавчої влади реалізують свої функції у сфері волонтерства відповідно до Закону України «Про волонтерську діяльність». Відповідно до статті 3 цього нормативного акту реалізація державної політики у сфері волонтерської діяльності здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, - Міністерством соціальної політики України, іншими органами державної влади в межах своїх повноважень.

До основних завдань Кабінету Міністрів України у сфері діяльності громадських організацій належать: здійснення внутрішньої політики держави, виконання законодавства України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості та ін.

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про волонтерську діяльність» Кабінет Міністрів України має такі повноваження: забезпечує здійснення єдиної державної політики у сфері волонтерської діяльності; розро-

бляє державні цільові програми у сфері волонтерської діяльності; спрямовує і координує роботу Міністерства соціальної політики України та інших органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики та державних цільових програм у сфері волонтерської діяльності.

Необхідно підкреслити, що стосовно забезпечення адміністративно-правового регулювання діяльності волонтерських організацій нормотворчість Кабінету Міністрів України останнім часом характеризується невеликою кількістю виданих нормативно-правових актів. Хоча треба звернути увагу на те, що за час проведення на території України антитерористичної операції питання отримання волонтерської допомоги на території проведення антитерористичної операції, а також порядок забезпечення соціального захисту волонтерів були закріплені у відповідних підзаконних актах: так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 451 визначено Порядок здійснення публічного збору благодійних пожертв для забезпечення бойової, мобілізаційної готовності, боєздатності та функціонування Збройних Сил України. Збір пожертв може здійснюватися, зокрема, особами, які діють від імені благодійної (волонтерської) організації на підставі нотаріально посвідченої довіреності керівника організації або на користь організації від власного імені; Постановою Кабінету Міністрів України від 12.11.2014 № 607 розглянуті питання надання спеціальних правових статусів та соціальної підтримки волонтерів, їх сім'ям, які провадять свою діяльність у зоні бойових дій на території нашої країни [10].

У разі загибелі або інвалідності волонтера внаслідок поранення, отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, бойових дій та збройного конфлікту, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 604 [11] волонтер або сім'я - в разі його загибелі - отримують одноразову грошову допомогу.

У системі органів виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, одне з провідних місць належить Міністерству соціальної політики України. Відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про волонтерську діяльність» він має такі повноваження: забезпечення реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності; вжиття інших заходів для розвитку та популяризації волонтерської діяльності, зокрема сприяння поширенню інформації про волонтерську діяльність; сприяння громадським об'єднанням в їхній діяльності, спрямованій на розвиток волонтерської діяльності; поширення інформації про стан реалізації галузевих та регіональних програм сприяння та підтримки волонтерської діяльності; оприлюднення на своєму веб-сайті наявної інформації про організації, що залучають до своєї діяльності волонтерів, зокрема інформації про організації та установи, що залучають іноземців та осіб без громадянства для провадження волонтерської діяльності на території України; сприяння в здійсненні міжнародного співробітництва з питань волонтерської діяльності, узагальнення і поширення практики роботи в цій сфері.

Вказані напрями діяльності розкриті також у Положенні про Міністерство соціальної політики України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423 [12], згідно з яким до повноважень відомства входить: забезпечення формування та

реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності (пп. 1 п. 3); вжиття заходів для розвитку та популяризації волонтерської діяльності (пп. 77 п. 3); сприяння поширенню інформації про волонтерську діяльність (пп. 78 п. 3); сприяння громадським об'єднанням у забезпеченні волонтерської діяльності (пп. 79 п. 3); поширення інформації про стан виконання галузевих та регіональних програм сприяння та підтримки волонтерської діяльності (пп. 80 п. 3); оприлюднення на своєму веб-сайті наявної інформації про організації, що залучають для провадження своєї діяльності волонтерів (пп. 81 п. 3); узагальнення і поширення практики роботи у сфері волонтерської діяльності (пп. 82 п. 3).

Міністерство соціальної політики України є важливою ланкою державного регулювання, що розвиває волонтерство, вирішуючи, в першу чергу, комунікативні проблеми взаємодії волонтерських організацій, окремих груп волонтерів з іншими органами публічної влади. Із цією метою створено Раду з координації роботи щодо надання волонтерської та благодійної допомоги при Міністерстві соціальної політики України, положення про організацію діяльності якої затверджено наказом Міністерства соціальної політики України від 18.05.2015 № 516.

Рада є постійно діючим дорадчим органом Міністерства соціальної політики України, утвореним із метою забезпечення взаємодії органів державної влади, в тому числі і з волонтерськими організаціями. Більше того, станом на 01.01.2018 р. на території України створено 22 109 регіональних рад щодо координації надання волонтерської та благодійної допомоги при обласних державних адміністраціях [13].

Іншою формою підтримки соціального діалогу є залучення Міністерства соціальної політики України до складу робочих груп представників громадських організацій, зацікавлених волонтерів тощо. Наприклад, робоча група щодо опрацювання питань розвитку протезної галузі в Україні, її метааналіз наказу Міністерства соціальної політики України від 18.04.2012 № 215 «Деякі питання придбання технічних та інших засобів реабілітації» та розроблення конкретних пропозицій і рекомендацій щодо внесення змін до цього нормативного акту. Із метою популяризації волонтерської діяльності Міністерство соціальної політики України постійно самостійно здійснює або залучається до низки заходів регіонального та всеукраїнського рівнів. Зокрема, відомством у листопаді 2017 року запроваджено в рамках національного конкурсу «Благодійна Україна» (який проводиться з грудня 2015 року) дві номінації для волонтерів: «Волонтер року» та «Колективне волонтерство» [14]. У номінації для волонтерських організацій розглядаються заявки щодо діяльності об'єднань громадян, організацій, спільнот, які здійснювали волонтерську роботу на території України.

Характерні повноваження щодо регулювання діяльності волонтерських організацій має Міністерство юстиції України, його структурні центральні та територіальні підрозділи. Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 [15], даний орган виконавчої влади:

1) забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації громадських формувань (пп. 2-2 п.3);

2) здійснює нормативно-правове, методологічне, інформаційне забезпечення, а також контроль за діяльністю у сфері державної реєстрації громадських формувань (пп. 83-5, 83-7, п. 3);

3) забезпечує через портал електронних сервісів доступ до відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, визначених законом (пп. 83-17 п. 3);

4) забезпечує створення, ведення Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань; Єдиного реєстру громадських формувань; Реєстру символік громадських об'єднань (пп. 83-19 п. 3).

Таким чином, основними повноваженнями Міністерства юстиції України у галузі діяльності волонтерських організацій є:

1) здійснення координації, державного нагляду та контролю, методичного та інформаційного забезпечення діяльності у сфері державної реєстрації з питань реєстрації (легалізації) волонтерських організацій, вжиття заходів до запобігання порушенням у зазначеній сфері;

2) ведення Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Єдиного реєстру громадських формувань, Реєстру громадських об'єднань, Реєстру символік громадських об'єднань, а також забезпечення через портал електронних сервісів (<https://kar.minjust.gov.ua>) доступу до відомостей зі вказаних офіційних інформаційних ресурсів.

Суб'єктом адміністративно-правового регулювання в аналізованій сфері також виступають Міністерство фінансів України, яке діє на підставі Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 [16], а також Державна фіскальна служба України, повноваження якої закріплені в постанові Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 [17].

Крім того, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо деяких питань оподаткування благодійної допомоги» та п. 2-1 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» Міністерство

фінансів України формує та веде Реєстр волонтерів антитерористичної операції, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 30.10.2014 № 1089 [18].

Міністерство фінансів України та Державна фіскальна служба України наділені такими повноваженнями:

1) здійснення контролю за дотриманням фінансового та податкового законодавства волонтерськими організаціями, вжиття заходів до запобігання порушенням у зазначеній сфері;

2) присвоєння громадським організаціям ознаки неприбутковості із включенням до бази Реєстру неприбуткових установ та організацій;

3) ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, а також Реєстру волонтерів антитерористичної операції.

У залежності від напрямів здійснення волонтерської діяльності окремі відомства також можуть залучатися до процесу адміністративно-правового регулювання у вказаній сфері. Зокрема, про це свідчать Положення про Міністерство оборони України, Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України та ін.

Значна роль у сфері адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності належить місцевим державним адміністраціям. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» ця інституція наділена такими повноваженнями:

1) сприяє роботі громадських організацій до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій (п. 2 ч. 1 ст. 28);

2) має право вимагати та одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від об'єднань громадян (п. 3 ч. 1 ст. 28);

3) з урахуванням публічних інтересів сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав громадських організацій (ч. 1 ст. 37).

Висновок. Аналіз суб'єктів забезпечення адміністративно-правового регулювання волонтерської діяльності надає можливість підкреслити, що розглянуті суб'єкти - органи виконавчої влади - наділені різними повноваженнями в розглянутій сфері, від формування державної політики (Кабінет Міністрів України) до виконання статутних завдань волонтерських організацій (Місцеві державні адміністрації), у зв'язку із чим пропонуємо систему даних суб'єктів у залежності від ієрархічності поділити на три рівні:

- 1) вищий рівень - Кабінет Міністрів України;
- 2) середній рівень - Міністерства та відомства;
- 3) місцевий рівень - місцеві державні адміністрації.

Література

1. Адміністративне право України: [підручник] / [Галунько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванищук А.А., Короєд С.О.]. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1: Заг. адміністративне право. Акад. курс. 393 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. К.: Атіка, 2007. 624 с.

4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т.1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв та ін. 2011. 748 с.

5. Державне управління: [підручник]; у 2 т. / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

6. Виконавча влада і адміністративне право: [кол. моногр.] / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

7. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

8. Адміністративне право України. Академічний курс. Том 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

9. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред.кол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н-П. 2002. 720 с.

10. Про затвердження структури військового резерву людських ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 12.11.2014 № 607. Офіційний вісник України. 2014. № 92. Ст. 3127.

11. Деякі питання виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції, бойових дій та збройного конфлікту: постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 604. Офіційний вісник України. 2015. № 68. Ст. 2234.

12. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423. Офіційний вісник України. 2015. № 51. Ст. 1655.

13. Звіт про виконання плану роботи Ради з координації роботи щодо надання волонтерської та благодійної допомоги на 2017 рік. URL: <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/160017>.

14. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/14695.html>.

15. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. Урядовий кур'єр. 2014. № 123.

16. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. Офіційний вісник України. 2014. № 69. Ст. 1936.

17. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України 21.05.2014 № 236. Офіційний вісник України. 2014. № 55. Ст. 1507.

18. Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру волонтерів антитерористичної операції: наказ Міністерства фінансів України від 30.10.2014 № 1089. Офіційний вісник України. 2014. № 95. Ст. 2754.

*Сірко В. С.,
аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету
внутрішніх справ*