ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ПРОЗОРОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ПРОЕКТІВ ЗА УЧАСТЮ БЛАГОДІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

ЛИТВИН Наталія Анатоліївна - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

https://orcid.org/0000-0003-4199-1413

DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.1.52

Стаття присвячена комплексному аналізу правових гарантій прозорості та підзвітності органів публічної влади під час реалізації міжнародних проектів за участю благодійних організацій. Автором розглянуто сутність понять прозорості та підзвітності в контексті публічного управління та міжнародного співробітництва, проаналізовано національні та міжнародні підходи до їх забезпечення. Особливу увагу приділено чинному законодавству України, що регламентує прозорість діяльності органів влади, бюджетний контроль, публічні закупівлі, запобігання корупції та регулювання діяльності благодійних організацій. Окреслено ключові проблеми правового забезпечення у цій сфері, серед яких неповна імплементація міжнародних стандартів прозорості й підзвітності у національне законодавство, відсутність єдиної методики аудиту міжнародних проектів та слабкість механізмів моніторингу й контролю.

У статті підкреслюється важливість гармонізації законодавства з міжнародними стандартами, запровадження єдиних стандартів аудиту та звітності, а також формування ефективних процедур громадського і державного контролю за реалізацією міжнародних проектів за участю благодійних організацій. Наведено рекомендації щодо вдосконалення нормативного регулювання та практики публічного управління, спрямованих на зміцнення довіри громадськості й міжнародних партнерів, запобігання корупційним ризикам і підвищення ефективності використання міжнародної допомоги.

Ключові слова: прозорість, підзвітність, органи публічної влади, міжнародні проекти, благодійні організації, міжнародна допомога, правові гарантії, аудит, моніторинг, звітність, нормативно-правове регулювання.

Постановка проблеми

Реалізація міжнародних проектів за участю благодійних організацій відіграє важливу роль у розвитку різних сфер суспільного життя, особливо в умовах глобальних викликів, надзвичайних ситуацій та посткризового відновлення. Органи публічної влади при цьому виступають ключовими учасниками таких проектів, оскільки саме на них покладається відповідальність за координацію, розподіл та контроль за використанням міжнародної допомоги, а також за дотримання національних інтересів і законодавства.

Прозорість і підзвітність діяльності органів публічної влади є одними з основоположних принципів демократичного управління та ефективного публічного адміністрування. Їх забезпечення набуває особливого значення при виконанні міжнародних проектів за участю благодійних організацій, оскільки саме від рівня відкритості, підзвітності й правової визначеності залежить ефективність використання ресурсів, довіра з боку громадян, партнерів та донорів, а також запобігання корупційним ризикам і нецільовому використанню коштів.

Водночас аналіз сучасного стану правового регулювання у цій сфері свідчить про

наявність низки проблем. Серед них – фрагментарність і загальний характер норм чинного законодавства, відсутність єдиних стандартів прозорості й звітності для органів публічної влади при реалізації міжнародних проектів, а також недостатність дієвих механізмів громадського контролю та моніторингу. Відповідно, це ускладнює координацію між різними учасниками проектів, знижує ефективність використання благодійної допомоги й створює передумови для виникнення правових колізій. Відтак, вказане зумовлює актуальність дослідження правових гарантій прозорості та підзвітності органів публічної влади при реалізації міжнародних проектів за участю благодійних організацій і потребу у вдосконаленні відповідного нормативно-правового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Питання прозорості та підзвітності органів публічної влади розглядалися у працях таких вітчизняних науковців, як Ю. Битяк, О. Бандурка, І. Голосніченко, В. Колпаков. Т. Коломоєць, О. Кузьменко, О. Рябченко, С. Серьогін та ін., а також у роботах, присвячених антикорупційній політиці, публічному адмініструванню та реформуванню державного управління, зокрема у працях Л. Багрій-Шахматова, А. Берлача, Д. Заброди, В. Лугового, М. Маринюка, Є. Невмержицького, О. Прохоренка, С. Рогульського, А. Собакаря, С. Стеценка, О. Ткаченка та ін. У контексті благодійної діяльності та міжнародного співробітництва питання правового регулювання окремих аспектів взаємодії органів влади з міжнародними та благодійними організаціями розглядалися у публікаціях Л. Бехтер, О. Вівсянника, О. Гостєвої, П. Підсаднюка, І. Сазонець, Р. Сербини та ін.

Проте варто зазначити, що комплексний аналіз правових гарантій прозорості та підзвітності органів публічної влади при реалізації міжнародних проектів за участю благодійних організацій у сучасній юридичній науці практично відсутній. Це свідчить про недостатню розробленість даної проблематики й актуальність її подальшого наукового дослідження.

Метою статті є обґрунтування теоретичних і практичних засад правових гарантій прозорості та підзвітності органів публічної влади при реалізації міжнародних проектів за участю благодійних організацій, виявлення основних проблем правового регулювання у цій сфері та розробка пропозицій щодо його вдосконалення для підвищення ефективності та відкритості діяльності органів влади.

Виклад основного матеріалу

Забезпечення прозорості та підзвітності органів публічної влади під час реалізації міжнародних проектів за участю благодійних організацій є однією з ключових умов ефективного використання ресурсів, зміцнення довіри громадян і міжнародних партнерів, а також запобігання корупційним ризикам.

Правове регулювання прозорості та підзвітності органів публічної влади при реалізації міжнародних проектів за участю благодійних організацій базується на низці нормативно-правових актів як на національному, так і на міжнародному рівнях. Серед ключових документів варто виділити Конституцію України [1], яка закріплює принципи публічності та доступу громадян до інформації, Закон України «Про доступ до публічної інформації» [2], що забезпечує відкритість діяльності органів влади, а також Закон України «Про публічні закупівлі» [3], який регламентує прозорі процедури закупівель у межах міжнародних проектів. Важливим є також Закон України «Про запобігання корупції» [4], що встановлює вимоги щодо прозорості та відповідальності посадових осіб, та Бюджетний кодекс України [5], який регламентує порядок управління бюджетними коштами, у тому числі при виконанні міжнародних програм. На особливу увагу заслуговує Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [6], що визначає правовий статус благодійних структур і їхню роль у реалізації проектів. Крім того, значну роль відіграють міжнародні договори та угоди, які містять норми про співпрацю, звітність та контроль, а також рекомендації провідних міжнарод-

них організацій, таких як ООН, Світовий банк, МВФ та OECD, що формують стандарти кращої практики та сприяють удосконаленню національного законодавства. Аналіз цих нормативних актів дозволяє виявити існуючі прогалини та напрями для подальшого вдосконалення правового забезпечення прозорості і підзвітності у сфері міжнародних проектів за участю благодійних організацій.

Аналіз вказаних вище нормативно-правових актів показав, що національне законодавство не містить єдиного чіткого визначення поняття «прозорість», проте цей термін розкривається в різних нормативно-правових актах через низку ключових аспектів: доступ до публічної інформації здійснюється на принципах прозорості та відкритості діяльності органів влади; одним із основних напрямів державної інформаційної політики є забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів влади; закупівлі проводяться з дотриманням принципів відкритості та прозорості на всіх стадіях; Закон України «Про державну службу» [7] визначає прозорість як відкритість інформації про діяльність державних службовців; прозорість передбачає повне розкриття фінансової інформації у секторі безпеки та оборони для забезпечення ефективного використання ресурсів; бюджетна система базується на принципах публічності та прозорості, що включає інформування громадськості щодо бюджетної політики, складання, затвердження, виконання та контролю за державним і місцевими бюджетами; поняття «відкритість» означає оприлюднення усієї публічної інформації у формі відкритих даних, крім інформації з обмеженим доступом або такої, що не підлягає оприлюдненню згідно із законом; принцип відкритості забезпечує вільний доступ до інформації, що визначає державну регіональну політику та належить органам державної влади, органам влади АР Крим і органам місцевого самоврядування; концепція «прозорого бюджету» базується на впровадженні міжнародних рекомендацій Світового банку, МВФ та Міжнародного бюджетного партнерства (IBP) [8].

Стосовно поняття «підзвітність», то тут ситуація аналогічна. Тобто національне законодавство України також не містить єдиного загального визначення поняття «підзвітність», однак його зміст розкривається в різних нормативно-правових актах через кілька важливих аспектів. Підзвітність передбачає обов'язок органів публічної влади та посадових осіб регулярно інформувати державні органи, громадськість та інші зацікавлені сторони про результати своєї діяльності та використання ресурсів. У бюджетному законодавстві підзвітність означає прозорий контроль та звітування щодо цільового використання бюджетних коштів, що сприяє ефективному управлінню державними фінансами. У сфері державних закупівель звітність і підзвітність регламентуються процедурами, які забезпечують відкритість та обґрунтованість витрат. Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність посадових осіб за ненадання або недостовірне подання звітності. Підзвітність також тісно пов'язана з інститутами громадського контролю та доступом до інформації, що дає можливість суспільству оцінити діяльність органів влади і впливати на неї. Важливо, що законодавство вимагає розробки чітких та обов'язкових процедур звітування, які сприяють підвищенню ефективності та законності публічного управління.

Отже, прозорість і підзвітність є ключовими принципами ефективного публічного управління: прозорість у цій сфері передбачає відкритість інформації про процеси прийняття рішень, обсяг і цільове призначення міжнародної допомоги, строки й результати реалізації проектів, а підзвітність означає обов'язок органів влади звітувати про свої дії, виконання функцій та використання отриманих ресурсів відповідно до законодавства й міжнародних зобов'язань. Разом ці принципи сприяють підвищенню довіри, запобіганню зловживанням та підвищенню якості публічних послуг.

Правові гарантії прозорості та підзвітності органів публічної влади при реалізації міжнародних проектів за участю благодійних організацій мають ґрунтуватися не лише на національних нормах, а й на міжнародних стандартах, які встановлюють вимоги до відкритості управління публічними ресурсами. Такими стандартами є, зокрема:

- Принципи належного управління, закріплені в документах ООН, Ради Європи, OECD (зокрема, Recommendation of the Council on Public Integrity, 2023 [9]);
- Міжнародні стандарти звітності та підзвітності у сфері гуманітарної допомоги (наприклад, Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability, 2024 (CHS) [10]);
- Європейська хартія місцевого самоврядування, яка передбачає обов'язковість відкритості й доступності діяльності органів влади для контролю з боку громадян.

Ці міжнародні акти зобов'язують держави-учасниці забезпечувати прозорі процедури управління ресурсами, регулярну публічну звітність та ефективний громадський контроль, особливо в межах реалізації програм міжнародної допомоги.

Таким чином, Україна декларує прагнення до впровадження міжнародних стандартів прозорості та підзвітності, проте в законодавстві й практиці публічного управління все ще існують проблеми їхньої повноцінної імплементації. Хоча в країні здійснюються окремі заходи зі впровадження цих стандартів, зокрема у сфері публічного управління та використання міжнародної допомоги, їх інтеграція в національне законодавство залишається неповною та фрагментарною. Законодавчі ініціативи спрямовані на підвищення відкритості публічної інформації, удосконалення звітності та впровадження електронних систем моніторингу, однак відсутність єдиного комплексного підходу й нормативного закріплення міжнародних стандартів створює ризики формального ставлення до звітності. Це ускладнює об'єктивну оцінку ефективності використання міжнародної допомоги та знижує рівень довіри серед громадськості й міжнародних партнерів.

Водночас наявність таких ініціатив є позитивним сигналом і формує основу для подальшого удосконалення правового регулювання у цій сфері з урахуванням кращих міжнародних практик.

Ще однією суттєвою проблемою є відсутність єдиної методики аудиту міжнародних проектів за участю благодійних організацій, що враховувала б як національні, так і міжнародні вимоги. Така методика є необхідною для забезпечення комплексної та об'єктивної оцінки використання ресурсів, дотримання встановлених стандартів прозорості та підзвітності, а також для запобігання корупційним ризикам і нецільовому використанню коштів.

У національному законодавстві регламентовані окремі вимоги до аудиту державних фінансів і звітності, однак вони часто не узгоджуються з міжнародними стандартами та рекомендаціями донорських організацій. Це призводить до ситуації, коли звіти і перевірки проводяться за різними критеріями, що ускладнює узгодженість результатів аудиту та унеможливлює комплексний контроль за виконанням проектів.

Відсутність уніфікованої методики також створює складнощі для органів влади та благодійних організацій у плануванні, проведенні та оцінці аудиту, що негативно впливає на прозорість та ефективність реалізації міжнародних проектів. Для подолання цієї проблеми доцільно розробити і впровадити єдині стандарти аудиту, які враховують особливості національного законодавства, вимоги міжнародних донорів і кращі світові практики, що дозволить підвищити якість контролю та зміцнити довіру всіх учасників процесу.

Висновки

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що забезпечення прозорості та підзвітності органів публічної влади при реалізації міжнародних проектів за участю благодійних організацій є важливим чинником підвищення ефективності управління публічними ресурсами, зміцнення довіри з боку суспільства та міжнародних партнерів і запобігання зловживанням. Попри наявність в Україні окремих нормативно-правових актів, що закріплюють відповідні принципи (зокрема, у сфері доступу до інформації, бюджетного контролю, публічних закупівель), національне законодавство досі не забезпечує комплексної та системної інтеграції міжнародних стандартів прозорості та підзвітності.

Актуальною проблемою залишається відсутність єдиної методики аудиту міжнародних проектів, яка б враховувала як національні, так і міжнародні вимоги, а також

недопрацьовані механізми контролю й оцінки ефективності використання міжнародної допомоги. Необхідно посилити правове регулювання цієї сфери шляхом гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами, запровадження єдиних підходів до аудиту та звітності, розробки чітких процедур моніторингу реалізації проектів за участю благодійних організацій.

Подальші наукові дослідження мають бути спрямовані на розробку пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів та механізмів практичного забезпечення прозорості й підзвітності при реалізації міжнародних проектів, що стане запорукою підвищення результативності співпраці держави й благодійного сектору в цій сфері.

SUMMARY

The article is devoted to a comprehensive analysis of legal guarantees of transparency and accountability of public authorities during the implementation of international projects with the participation of charitable organizations. The author considers the essence of the concepts of transparency and accountability in the context of public administration and international cooperation, analyzes national and international approaches to their provision. Particular attention is paid to the current legislation of Ukraine, which regulates the transparency of government activities, budget control, public procurement, prevention of corruption and regulation of the activities of charitable organizations. The key problems of legal support in this area are outlined, including the incomplete implementation of international standards of transparency and accountability in national legislation, the absence of a unified methodology for auditing international projects and the weakness of monitoring and control mechanisms. The article emphasizes the importance of harmonizing legislation with international standards, the introduction of unified audit and reporting standards, as well as the formation of effective procedures for public and state control over the implementation of international projects with the participation of charitable organizations. Recommendations are given for improving regulatory regulation and public administration practices aimed at strengthening the trust of the public and international partners, preventing corruption risks and increasing the efficiency of the use of international assistance.

Keywords: transparency, accountability, public authorities, international projects, charitable organizations, international assistance, legal guarantees, audit, monitoring, reporting, regulatory and legal regulation.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011. № 32. Ст. 314

3. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст.89

4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056.

5. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572.

6. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 5 липня 2012 року № 5073-VI Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 25, ст.252.

7. Про державну службу : Закон України від10 грудня 2015 року № 889-VIII Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43

8. Визначення прозорості: які інструменти вимірювання існують в Україні. Інститут аналітики та адвокації. 12 вересня 2023 URL: https://iaa.org.ua/articles/defining-transparency-what-measurement-tools-exist-in-ukraine/ (дата звернення: 05.01.2025)

9. Recommendation of the Council on Public Integrity. OECD Legal Instruments. 2023. URL: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435 (дата звернення: 05.01.2025)

10. Основний гуманітарний стандарт щодо якості та підзвітності, 2024 URL: https://ngoplatformua.org/uk/publications/osnovnyj-gumanitarnyj-standart-shhodo-yakosti-ta-pidzvitnosti-nove-vydannya/ (дата звернення: 05.01.2025)