


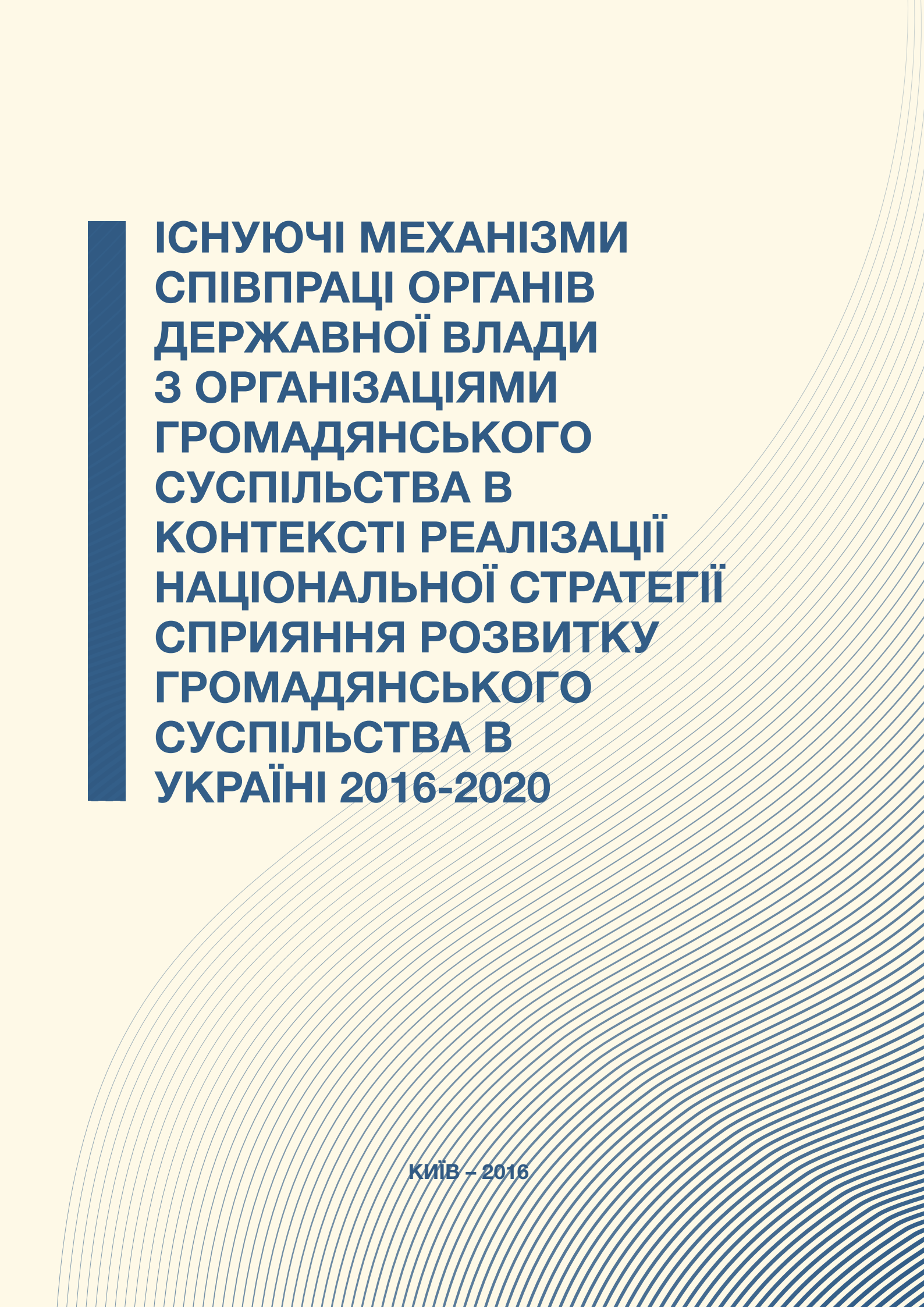


Організація з безпеки та  
співробітництва в Європі  
Координатор проектів в Україні



**ІСНУЮЧІ МЕХАНІЗМИ СПІВПРАЦІ  
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З  
ОРГАНІЗАЦІЯМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО  
СУСПІЛЬСТВА В КОНТЕКСТІ  
РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ  
СТРАТЕГІЇ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
В УКРАЇНІ 2016-2020**





**ІСНУЮЧІ МЕХАНІЗМИ  
СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ  
З ОРГАНІЗАЦІЯМИ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО  
СУСПІЛЬСТВА В  
КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ  
СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО  
СУСПІЛЬСТВА В  
УКРАЇНІ 2016-2020**

КИЇВ – 2016

УДК 347.73:061.2  
ББК 67.402  
Н35

**Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020.** – К.: – Ваїте, 2016. – 280 с.  
ISBN 978-966-2310-74-0

Ця публікація є результатом проектів з розвитку громадянського суспільства, реалізованих Координатором проектів ОБСЄ в Україні у 2016 році. Публікація містить аналіз та приклади – найкращі практики й здобуті уроки – з України та країн-учасниць регіону ОБСЄ, пов'язані зі сприянням розвитку співпраці і партнерства між урядом та організаціями громадянського суспільства на основі нової програми політики щодо належного врядування.

ОБСЄ, інститути ОБСЄ та Координатор проектів ОБСЄ в Україні не несуть відповідальності за зміст та погляди, висловлені експертами або організаціями, посилання на які подаються у даному матеріалі.

Опубліковано Координатором проектів ОБСЄ в Україні  
вул. Стрілецька, 16  
Київ-01030, Україна  
[www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine](http://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine)  
© OSCE 2016

Публікація містить підбір кабінетних досліджень та аналітики, думок експертів, результатів ознайомчих поїздок та регіональних дискусій між представниками уряду та організаціями громадянського суспільства. Цю аналітичну роботу провели залучені Координатором проектів ОБСЄ в Україні експерти національних організацій громадянського суспільства, а саме: Любов Паливода, Президент благодійного фонду «Творчий центр ТЦК», Олександр Вінніков, Голова правління Мережі розвитку європейського права, Володимир Купрій, Виконавчий директор благодійного фонду «Творчий центр ТЦК», Тетяна Потопальська, Голова комітету прямого та непрямого оподаткування Палати податкових консультантів. Експертну думку та вклад також внесли представники урядових установ України, а саме: Олександр Ярема, Заступник міністра молоді та спорту України, Михайло Чаплига, начальник Управління комунікативної політики та зв'язків з громадськістю Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Величезна допомога була надана партнером проекту Координатора проектів ОБСЄ в Україні – Адміністрацією Президента України – який вніс свій вклад в розробку цієї публікації, надав цінні рекомендації та коментарі. Координатор проектів ОБСЄ в Україні хотів би висловити подяку за допомогу всіх і кожного з авторів, які взяли участь у роботі над цією публікацією.

<b>Вступ</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>Поточний стан співпраці ОГС з органами державної влади</b> . . . . .	<b>7</b>
<b>Правові засади функціонування ОГС</b> . . . . .	<b>13</b>

## **Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020**

<b>I. Інституціональна підтримка та фінансування ОГС</b> . . . . .	<b>26</b>
1.1 Надання прямої фінансової підтримки організаціям громадянського суспільства . . . . .	.26
1.2 Надання непрямої фінансової підтримки організаціям громадянського суспільства . . . . .	.34
<b>II. Співпраця в соціально-економічному розвитку</b> . . . . .	<b>46</b>
2.1 Участь ОГС у виконанні державних цільових програм . . . . .	.46
2.2 Надання соціальних послуг . . . . .	.54
2.3 Соціальне підприємництво . . . . .	.70
<b>III. Співпраця у формуванні та реалізації державної політики</b> . . . . .	<b>92</b>
3.1 Доступ до публічної інформації . . . . .	.92
3.2 Проведення публічних консультацій . . . . .	107
3.3 Проведення громадської експертизи . . . . .	116
3.3. Проведення громадського моніторингу . . . . .	129
3.5 Консультативно-дорадчі органи за участі ОГС . . . . .	138
<b>IV. Огляд міжнародних проектів підтримки ОГС</b> . . . . .	<b>145</b>
4.1 Програми міжнародної технічної та гуманітарної допомоги . . . . .	145
4.2 Прикордонне співробітництво . . . . .	150

## **Інші потенційні механізми співпраці ОГС та уряду на основі міжнародних практик: рекомендації**

<b>V. Національний фонд з підтримки інституційного розвитку громадянського суспільства.</b> . . . . .	<b>156</b>
<b>VI. Соціальне партнерство.</b> . . . . .	<b>161</b>
<b>VII. Моніторинг та оцінка ефективності співпраці ОГС та Уряду на підставі кращих практик та сателітних статистичних рахунків</b> . . . . .	<b>164</b>
<b>Додатки</b> . . . . .	<b>186</b>
Дані про організаційно-правові форми організацій громадянського суспільства в Україні . . . . .	186
Указ Президента України № 68/2016 про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні . . . . .	197
Рекомендації щодо сприяння більш ефективної участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень . . . . .	205
Рекомендації щодо створення національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні . . . . .	214

Рекомендації щодо покращення національного законодавства і практик України у сфері соціальних послуг та ефективного залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг на базі міжнародних практик. . . . .	226
Етичні засади проведення громадського моніторингу . . . . .	271
Приклади громадського моніторингу . . . . .	272
<b>Посилання . . . . .</b>	<b>275</b>

## ВСТУП

Громадянське суспільство є невід'ємною частиною механізму, який забезпечує функціонування демократичних інституцій та стабільності політичної та соціально-економічної системи будь-якої країни, роблячи внесок до розвитку надійної та збалансованої державної політики. Успішна співпраця між органами влади та організаціями громадянського суспільства передумовлено створенням сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства.

Концепція єдності та співпраці між державними органами влади та громадянським суспільством в розробці, реалізації та моніторингу державної політики, яка знаходиться в прямих інтересах суспільного блага, є однією з головних характеристик сучасної держави, яка стоїть на службі своїх громадян. За останні роки було проведено всебічну оцінку ролей та функцій організацій громадянського суспільства в європейських державах, включаючи Україну. Уряди переглянули свої відносини з громадянським суспільством з метою забезпечення більш ефективної громадської участі в процесі прийняття рішень та удосконалення державної політики у сфері надання соціальних послуг у багато інших галузей, від боротьби з безробіттям до покращення освіти.

У 2016 році Україна почала реалізацію нової стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства за підтримки Координатора Проектів ОБСЄ в Україні. Паралельно, Координатор проектів ОБСЄ в Україні підтримує проект закону, який зобов'яже проводити публічні консультації стосовно важливих рішень, а також участь ОГС у наданні соціальних послуг, які фінансуються державою. Ці ініціативи реалізовувалися на засадах партнерства із Адміністрацією Президента, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Київською міською державною адміністрацією, та за підтримки Міністерства юстиції, Міністерства молоді та спорту, та Міністерства соціальної політики.

Ця публікація дає уявлення про розуміння ключових стратегічних та практичних питань відносно існуючих національних механізмів підтримки та співпраці між урядом та організаціями громадянського суспільства (ОГС) в Україні, які були створені за останні кілька років. Вона надає огляд, пояснювальні коментарі та настанови з реалізації механізмів співпраці між національними та місцевими органами влади та ОГС в контексті Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки, приймаючи до уваги чотири пріоритетних напрями Стратегії: інституційний розвиток, посилення ролі ОГС в соціально-економічному розвитку; громадянське суспільство та демократія участі; та міжсекторальна співпраця. Публікація містить підбір кабінетних досліджень та аналітики, думок експертів, результатів ознайомчих поїздок та регіональних дискусій між представниками уряду та ОГС.

Публікація також включає в себе аналіз та робочі приклади – передової практики та засвоєних уроків – від держав-учасниць з регіону ОБСЄ. Ці практики ґрунтуються на зростаючій та змінній ролі ОГС, яка виникла з нової програми політики щодо належного врядування: ключовою концепцією такої тенденції є партнерство між урядовими та неурядовими установами. Публікація надає конкретні рекомендації з метою їх застосування в Україні стосовно створення структури фінансування за державної підтримки, яка дозволить зміцнити інституціональний потенціал ОГС, зробіть їх участь у процесі прийняття рішень більш ефективною, та підвищить їх соціально-економічну роль.

Ця публікація адресована державним посадовцям та законодавцям із відповідних міністерств, які займаються питаннями громадянського суспільства, представникам українських та міжнародних організацій громадянського суспільства, української бізнес спільноті, дослідницьким інститутам, консультаційним установам та відповідним експертам, а також міжнародним організаціям, які працюють над розвитком громадянського суспільства в Україні, та більш ширшій аудиторії з метою допомоги тим, хто створює політику та приймає рішення в Україні, в розробці сприятливого середовища для стійкого розвитку громадянського суспільства.



Побудова справді демократичної, правової та сильної Української держави залежить від рівня взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства.

Надзвичайно важливим кроком у цьому напрямі, після досить тривалого періоду розробки та обговорення, стало підписання Президентом України Указу від 26 лютого 2016 року № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». Цим правовим актом Глава держави затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки.

Нова Стратегія увібрала в себе кращі напрацювання вітчизняних фахівців із державних наукових установ і закладів, незалежних аналітичних центрів та громадських експертів.

Передбачені Стратегією завдання можуть бути виконані лише за умови рівноправної та ефективної взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства.

Саме для цього згаданим Указом утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, як консультативно-дорадчий орган при Президентові України.

Також ведеться робота щодо створення Національного фонду сприяння розвитку громадянського суспільства. Створення такого фонду передбачено Стратегією як механізм цільової підтримки фінансування інституційного та організаційного розвитку організацій громадянського суспільства та інфраструктурних проектів на конкурсних засадах. Тим самим передбачається, що Національний фонд буде інструментом для виконання зобов'язань держави щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Україні.

Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні у партнерстві з Адміністрацією Президента України в регіонах уже проведено низку засідань у форматі круглого столу за участю представників громадськості та органів влади з обговорення концепції створення Національного фонду. Маю надію, що невдовзі в Україні з'явиться така інституція.

Неможливо оминати увагою збільшення впливу громадянського суспільства на формування й реалізацію державної політики, зокрема через механізми відкритого обговорення органами виконавчої влади програмних політичних документів комплексного характеру, що мають визначати змістовне наповнення основних напрямів реформування усіх сфер суспільного життя.

Яскравим прикладом такої роботи є підготовка проекту Плану пріоритетних дій Уряду, що був затверджений з урахуванням пропозицій громадськості і спрямований на забезпечення зростання національної економіки та запровадження ефективної соціальної політики.

Необхідність укладання цього документу була передбачена Програмою діяльності Кабінету Міністрів України. Відповідний План було сформовано на основі Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», пропозицій Національної ради реформ, Меморандуму про співпрацю з Міжнародним Валютним Фондом та Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом.

Тож можна з певністю стверджувати – в Україні створено нове підґрунтя для якісної взаємодії держави і суспільства. Але попереду ще багато амбітних завдань, які необхідно вирішувати у тісній та злагодженій взаємодії органів влади та громадськості.

*Заступник Глави Адміністрації Президента України*  
**Ростислав ПАВЛЕНКО**



## ПОТОЧНИЙ СТАН СПІВПРАЦІ ОГС З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Становлення ефективної взаємодії між організаціями громадянського суспільства та державними інституціями на пряму залежить від якісних змін моделі державного управління в Україні, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо. Революція Гідності відкрила новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та переформатування влади. Такі цілі вимагають створення повноцінних, а не декларативних громадських інституцій, здатних отримати інформацію на початкових стадіях ухвалення управлінських рішень, запропонувати альтернативи, здійснювати контроль.

Відповідно станом на сьогодні у реалізації об'єктивною є тенденція дедалі ширшого залучення організацій громадянського суспільства до процесу формування та реалізації державної політики. Варто зазначити, що більшість стратегічних документів, зокрема плани пріоритетних дій Кабінету Міністрів України з 2016 року розробляються у постійній співпраці з організаціями громадянського суспільства і в першу чергу тими, що об'єдналися в Реанімаційний пакет реформ. У зв'язку із цим зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях.

Для взаємодії органів влади та громадянського суспільства використовуються такі механізми як консультації з громадськістю, участь у громадських радах, робочих групах, громадські експертизи і моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади тощо. Однак на сьогодні недостатньо реалізованим лишається потенціал аналітично-експертного середовища, профспілкових організацій, організацій роботодавців у формуванні змісту державної політики.

Разом із тим, така співпраця має ґрунтуватись на таких принципах: громадська активність, партнерство, відкритість та відповідальність, політична незалежність, запобігання корупції, раціональний і збалансований розвиток, комплексність. Так, з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства у 2016 році Указом Президента України від 26.02.2016 № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» було затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. На реалізацію вказаної стратегії станом на сьогодні в 12 областях України ухвалено відповідні обласні програми, у 9 областях такі програми знаходяться у процесі розроблення.

Слід зазначити, що Національна стратегія готувалась у тісній співпраці організацій громадянського суспільства, Адміністрації Президента України, представників органів державної влади та місцевого самоврядування. Обговорення документу здійснювалось як на регіональному, так і на національному та міжнародному рівнях за сприяння офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

### ***Національна стратегія щодо співпраці ОГС та уряду***

Ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, керуючись частиною другою статті 102 Конституції України та відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України, 26 лютого 2016 року

Президент України затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки (далі Стратегія).

Розробка нової Стратегії була обумовлена змінами основних тенденцій розвитку громадянського суспільства, зростанням його ролі в різноманітних сферах – від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного урядування до надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, проведення антитерористичної операції, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. Досвід демократичних держав показує, що розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам.

*Метою Стратегії* є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

Стратегія спирається на *базові цінності* відносин між демократичною державою і громадянським суспільством, зумовлена становленням такого суспільства як основи народовладдя та прагненням створити належні умови для ефективної взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу задля модернізації України, підвищення добробуту і створення рівних можливостей для всіх. Стратегія базується на принципах пріоритету прав і свобод людини і громадянина; верховенства права; прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; політичної неупередженості і недискримінації стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства; забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; та сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення.

Стратегічні напрями реалізації Стратегії включають:

1. створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства (передбачає, насамперед, удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів інституційного розвитку організацій громадянського суспільства);
2. забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення (передбачає, зокрема, супроводження у Верховній Раді України законопроектів «Про місцевий референдум» № 2145а-2, «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 та «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання № 2467);
3. стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України (передбачає створення сприятливих умов для діяльності неурядових організацій, зокрема, щодо надання ними соціальних послуг);
4. створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці (напрацювання та реалізація громадських ініціатив із залученням широкого кола учасників – представників громадських, благодійних, експертних, правозахисних організацій, наукових установ, державних та недержавних інституцій).

Реалізація Стратегії забезпечується спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості для досягнення мети та принципів Стратегії. Жодне завдання по кожному стратегічному напрямку Стратегії не може бути виконане без належної співпраці громадянського суспільства з органами державної влади та місцевого самоврядування. Тому один із стратегічних напрямків, направлений на створення сприятливих умов для такої співпраці, і включає реалізацію наступних завдань:

- забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування доступу громадськості до консультацій та правової допомоги (у тому числі безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства;
- запровадження обов'язкових моніторингу та оцінки розпорядниками бюджетних коштів програм і проектів, які виконуються організаціями громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;
- запровадження обов'язкової звітності організацій громадянського суспільства, які отримують державну фінансову підтримку, публічного доступу до такої звітності, а також до результатів обов'язкового моніторингу, оцінки та експертизи результатів державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства;
- сприяння міжсекторальній співпраці у запобіганні і протидії шахрайству та іншим зловживанням у сфері надання благодійної допомоги, посилення юридичної відповідальності за нецільове використання благодійної допомоги;
- стимулювання волонтерської діяльності, у тому числі опрацювання питання щодо участі України в Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу;
- розширення сфер застосування державно-приватного партнерства за участю організацій громадянського суспільства;
- включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем з питань розвитку громадянського суспільства;
- запровадження підготовки в системі вищої та післядипломної освіти фахівців з менеджменту неурядових організацій;
- забезпечення надання методичної, консультативної та організаційної допомоги органам державної влади, органам місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;
- проведення просвітницьких заходів та соціальної реклами з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;
- стимулювання наукових досліджень, публікацій та просвітницьких заходів у сфері розвитку громадянського суспільства і міжсекторальної співпраці.

Для реалізації Стратегії в листопаді 2016р. була створена Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президенті України. До складу Координаційної ради ввійшли як представники Кабінету Міністрів України, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ, а також представники організацій громадянського суспільства, чисельність яких становить 64% від загальної кількості членів ради. За участю організацій громадянського суспільства затверджується річний План заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки з урахуванням результатів публічного громадського обговорення плану заходів на відповідний рік щодо реалізації Стратегії, моніторингу та оцінки виконання такого плану, а також розробки проектів законів про Державний бюджет України щодо коштів, необхідних для фінансування виконання планів заходів.

Також завданням Координаційної ради є формування сприятливого середовища для посилення ролі громадянського суспільства, залучення потенціалу його організацій до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, механізмів сприяння розвитку в Україні громадянського суспільства. На обласних рівнях також створені дорадчі органи з питань сприяння розвитку громадянського суспіль-

ства, до складу яких включено представників відповідних місцевих державних адміністрацій, депутатів відповідних місцевих рад, представників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також представників організацій громадянського суспільства, чисельність яких становить не менше половини складу таких дорадчих органів. Ці дорадчі органи розробляють та забезпечують як затвердження регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства, так і розробку, громадські обговорення та затвердження щорічних регіональних планів заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. Наприклад, відповідні координаційні ради вже створені у 22 областях України, процес формування триває ще у 2 областях (Дніпропетровській, Житомирській).

З метою надання цільової підтримки на конкурсних засадах для фінансування програм, проектів та заходів організацій громадянського суспільства, спрямованих на реалізацію Стратегії, опрацьовується питання щодо створення фонду розвитку громадянського суспільства.

### **Партнерство «Відкритий Уряд»**

Окрім цього, уже протягом 6 років Україна є учасником міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Україна приєдналася до цієї ініціативи в 2012 році. Уряд розробив План дій Партнерства на 2014-2015 роки, який відноситься до 16-ти ОГС в якості партнерів у конкретних законотворчих і виробленні політики заходів. План дій охоплює також регіональні органи влади. Зобов'язання в Плані дій включають сприяння залученню громадянського суспільства в управлінні державних установ, а також розробку закону про громадські консультації.

Відповідно до Плану дій у 2015 році був розроблений і прийнятий Закон про відкриті дані. Новий закон зобов'язує державні органи та органи місцевого самоврядування публікувати інформацію, що міститься в формі відкритих даних, на своїх сайтах і на центральному сайті відкритих даних ([www.data.gov.ua](http://www.data.gov.ua)).

З метою координації роботи органів виконавчої влади та провідних громадських експертів Кабінет Міністрів України утворив Координаційну раду з питань реалізації в Україні цієї Ініціативи. Водночас зобов'язання в рамках Ініціативи мають відображати **чотири основні принципи відкритого уряду**:

- прозорість: інформація про діяльність уряду є відкритою, всеосяжною, своєчасною, вільно доступною для громадськості, і така, що відповідає основним стандартам відкритих даних;
- участь громадян: уряд залучає громадян до участі в обговореннях, що сприяє прийняттю рішень, які враховують громадську думку, є більш інноваційними та ефективними;
- підзвітність: наявність правил, норм і механізмів, які змушують урядові структури до обґрунтування своїх дій, здійснення діяльності відповідно до визначених для них вимог, реагування на критику, прийняття відповідальності за невідповідність дій законам або зобов'язанням;
- технології та інновації для прозорості та підзвітності: уряд враховує важливість надання громадянам відкритого доступу до технологій, а також усвідомлює роль нових технологій в просуванні інновацій та важливість розширення можливостей використання технологій громадянами.

За цей час реалізовані два дворічних плани дій і відзначені на міжнародному рівні. Так, за даними звіту «Індекс Відкритого Уряду» за 2015 рік у групі «Країни Східної Європи та Центральної Азії» Україна посіла 4 позицію (у загальному заліку – 43 позиція серед 102 країн світу).

У 2015 році для розробки рекомендацій щодо удосконалення українського законодавства на основі міжнародних практик залучення інститутів громадянського суспільства до процесу прийняття рішень при Міністерстві юстиції була утворена робоча група, яка розробила

концепцію **законопроекту про публічні консультації**. До складу робочої групи увійшли експерти-представники громадянського суспільства, залучені Координатором проектів ОБСЄ в Україні. Концепція була презентована під час проведення Координатором проектів ОБСЄ в Україні у партнерстві з Секретаріатом Кабінету Міністрів та Мін'юстом п'яти регіональних круглих столів на тему «Громадянське суспільство та держава: обговорення концепції законопроекту про публічні консультації». Участь у круглих столах взяли понад 300 представників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, засобів масової інформації з усіх областей України. У жовтні – грудні 2015 року робоча група розглянула пропозиції учасників регіональних круглих столів. У серпні 2016 року, за погодженням з Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Секретаріатом Кабінету міністрів (СКМ), Міністерство юстиції України звернувся до Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ та Європейського центру-некомерційного права з проханням надати юридичний висновок до проекту Закону про публічні консультації. Огляд БДІПЛ був розроблений відповідно до міжнародних стандартів з прав людини і зобов'язань ОБСЄ. Після цього запиту, протягом місяця, у вересні 2016 року, БДІПЛ і ECNL були підготовлені правові огляди: один був опублікований на сайті БДІПЛ [www.legislationline.org](http://www.legislationline.org), а інший був представлений Мін'юсту та Секретаріату Кабінету міністрів. СКМ і Мін'юст розглянули та прийняли більшість надісланих зауважень та коментарів. В якості подальших заходів щодо публічного обговорення фінальної версії законопроекту, 3 листопада 2016 року остаточний варіант проекту був представлений на національному круглому столі «Публічні консультації в Україні: законодавче унормування» перед поданням до Кабінету міністрів для розгляду, який повинен бути представлений на 1 січня 2017 року.

У грудні 2016 року під час Глобального саміту Партнерства у Парижі **українську електронну систему публічних закупівель** «ProZorro» визнано переможцем третьої щорічної премії «Open Government Awards 2016».

Нещодавно завершилася підготовка Третього плану дій на 2016-2018 роки у тісній співпраці з громадськістю. Так, на першому етапі відбувався збір пропозицій:

- через веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» ([www.civic.kmu.gov.ua](http://www.civic.kmu.gov.ua));
- під час відкритих засідань робочих груп Координаційної ради з питань реалізації Ініціативи;
- під час регіональних обговорень;
- у форматі «світового кафе». До речі, досвід використання цього формату Україною відзначається Керівним комітетом Ініціативи як вдалий приклад обговорення.

Під час другого етапу відібрані пропозиції були винесені на Інтернет-голосування, учасники якого обирали 5 пріоритетних заходів. Сформований за результатами голосування проект плану дій розглянула також Координаційна рада з реалізації Ініціативи. У підсумку є план, що містить 17 зобов'язань і враховує усі п'ять «великих викликів»:

- поліпшення державних послуг;
- підвищення рівня доброчесності в державному управлінні;
- ефективніше управління державними ресурсами;
- створення безпечних громад;
- підвищення корпоративної підзвітності.

Разом із тим, станом на сьогодні взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається недостатньо ефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри. Приміром, за даними експертного опитування серед причин неефективності консультацій з громадськістю передусім є:

- небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції;
- низька якість пропозицій;
- відсутність належного інформування про проведення консультацій;
- корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо.

Отже, необхідним є подолання таких явищ: по-перше, корумпованості, забюрократизованості органів державної влади, по-друге, суспільної інертності, неготовності громадян відстоювати свої інтереси та брати участь у політиці. Відкритим також є питання ефективності ухвалених нормативно-правових актів, їхнього вдосконалення через впровадження «працюючих» процедур, разом із посиленням відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за дотриманням законодавства. Наступним етапом має стати вдосконалення процедур, що забезпечило б практику врахування органами державної влади позицій громадськості, закріплення принципів відкритості, прозорості, підзвітності.

***Пропозиції щодо ефективної моделі взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади, яка потребує:***

- забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасне інформування про підготовку проектів рішень;
- подальшого вдосконалення нормативно-правового поля, усунення його прорахунків і прогалин, що має забезпечити результативність процедур консультацій з громадськістю, повноцінне здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;
- охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій з громадськістю питань, що мають першочергове значення для суспільства;
- стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії із органами державної влади та обізнаності щодо визначених законодавством процедур.

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОГС

Процес становлення громадянського суспільства в Україні об'єктивно пов'язаний із певними складностями, тому важливого значення у процесі переходу взаємовідносин держави та громадянського суспільства на рівень партнерства набуває здійснення ефективного правового регулювання діяльності організацій громадянського суспільства. Основою такого регулювання мають бути принципи невтручання, дерегуляції та максимального залучення їхнього потенціалу як складової громадянського суспільства до процесів в державі. Результатом двадцятип'яти років побудови громадянського суспільства можна назвати позитивну динаміку його розвитку: суттєво зростає вплив організацій громадянського суспільства на внутрішню та зовнішню політику держави; діяльність громадських організацій опирається на розгалужену базу законодавства.

Правове поле України не дає визначення терміну організації громадянського суспільства (далі – ОГС), на томість оперує поняттям інститути громадянського суспільства<sup>1</sup>. Так, відповідно до роз'яснення Міністерства юстиції<sup>2</sup>, до інститутів громадянського суспільства віднесено: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства. Експертним середовищем<sup>3</sup>, після аналізу наявних різних підходів до визначення ОГС в Україні, рекомендовано відносити до такої категорії всі види організацій, які українське законодавство, в тому числі і податкове, відносить до ОГС, та основними функціями яких є надання послуг та громадське представництво/громадський моніторинг та контроль. До складу ОГС експерти не включають політичні партії.

Діяльність ОГС регулюється значною кількістю нормативно-правових актів. Основоположними нормативними актами в яких гарантовано та закріплено право громадян на свободу об'єднання є Загальна декларація прав людини<sup>4</sup>, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод<sup>5</sup>, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права<sup>6</sup>, Конвенція Міжнародної організації праці «Про свободу асоціацій і захист права на організацію»<sup>7</sup>, Конституція України<sup>8</sup> та законодавство України.

Так, право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами визначено ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та ст. 36 Конституції України. Громадяни України мають право на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений вступати до будь-якого об'єднання. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням за винятком тих, що прямо встановлені законом. Усі об'єднання громадян є рівними перед законом. Визначальним обов'язком правової держави є невтручання як у реалізацію громадянами права на свободу об'єднання, так і в діяльність

1 Постанова КМУ від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. Доступний з: ' <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>'.

2 Роз'яснення Міністерства юстиції України від 24.01.2011 «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» [Електронний ресурс]. Доступний з: ' <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0016323-11>'.

3 Громадянське суспільство в Україні: звіт за результатами дослідження / Л. Паливода, О. Вінніков, В. Купрій [та ін.]; Упоряд.: Л. Паливода. – К.: БФ «Творчий центр ТЦК. 2016 [Електронний ресурс]. Доступний з: 'file:///C:/Users/tpotopalska/Downloads/ukr\_report2016.pdf/'

4 Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. Доступний з: ' [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015)'

5 Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод людини [Електронний ресурс]. Доступний з: ' [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004)'.

6 Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. Доступний з: ' [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043)'.

7 Конвенція Міжнародної організації праці «Про свободу асоціацій і захист права на організацію» [Електронний ресурс]. Доступний з: ' [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_125](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_125)'.

8 Конституція України [Електронний ресурс]. Доступний з: ' <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254>'.

самого об'єднання. Тим самим, Конституція України унормувала межі втручання держави в реалізацію права громадян на свободу об'єднання. Конституція України (пункт 11 частини першої статті 92) передбачає, що виключно законами визначаються засади утворення і діяльності об'єднань громадян.

Діяльність ОГС в державі забезпечується в процесі діяльності усіх гілок влади, передбачених Конституцією України, – Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України, органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування всіх рівнів, юридичними та фізичними особами.

### **Інструменти державної політики співпраці з організаціями громадянського суспільства**

Протягом останніх років нормативна база, що регулює діяльність організацій громадянського суспільства значно поліпшила законодавче поле для створення та діяльності таких організацій. Так, прийнято Закони України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність і благодійні організації», в основу яких покладено європейські стандарти. В результаті прийнятих змін до нормативних актів України забезпечено сприятливе законодавче поле для створення та діяльності організацій громадянського суспільства шляхом вирішення проблеми безпосереднього ведення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності та оподаткування такої діяльності; розширені обсяг повноважень об'єднань, а також здійснено спрощення реєстраційних процедур та процедур отримання громадськими об'єднаннями статусу неприбуткової організації.

Серед різноманіття нормативних актів, що регулюють діяльність громадських об'єднань, законодавчі акти умовно поділяють на такі групи<sup>9</sup>:

- нормативні акти, що поширюють свою дію на всі громадські об'єднання (Цивільний кодекс України<sup>10</sup>, Господарський кодекс України<sup>11</sup>, Закон України «Про громадські об'єднання»<sup>12</sup>, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»<sup>13</sup> та ін.);
- нормативні акти, якими регулюється діяльність окремих видів громадських об'єднань, основними з яких є наступні: Закони України: «Про свободу совісті та релігійні організації»<sup>14</sup>, «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»<sup>15</sup>, «Про молодіжні та дитячі громадські організації»<sup>16</sup>, «Про благодійну діяльність та благодійні організації»<sup>17</sup>, «Про волонтерську діяльність»<sup>18</sup>, «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права

9 Публічний статус громадських об'єднань в Україні: адміністративно-правовий аспект Соха С. І. [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://www.lp.edu.ua/research/disscoun/d-3505219/soha-stanislav-igorovych'.

10 Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15'.

11 Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15'.

12 Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI «Про громадські об'єднання» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17'.

13 Закон України від 15.05.2003 № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/755-15'.

14 Закон України від 23.04.1991 № 987-XII «Про свободу совісті та релігійні організації» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/987-12'.

15 Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1045-14'.

16 Закон України від 01.12.1998 № 281-XIV «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/281-14'.

17 Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17'.

18 Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI «Про волонтерську діяльність» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3236-17'.



і гарантії їх діяльності»<sup>19</sup>, «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»<sup>20</sup>, «Про фізичну культуру і спорт»<sup>21</sup> та ін..

- нормативні акти, які регулюють правовий статус певної групи осіб (Закони України: «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»<sup>22</sup>, «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист»<sup>23</sup>, «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»<sup>24</sup>, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»<sup>25</sup> тощо).

Серед нормативних актів слід приділити увагу актам Президента України, які приймаються з найважливіших питань державного і суспільного життя, зокрема, Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»<sup>26</sup>. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні визначила мету та принципи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, стратегічні напрями, завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та шляхи їх реалізації, фінансове забезпечення реалізації. Функції із забезпечення реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні покладено на органи виконавчої влади.

Важливе місце у формуванні законодавчого поля діяльності громадських об'єднань відіграє Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), який в межах наданих йому повноважень створює необхідні умови для функціонування ОГС та забезпечує фінансування їх видатків у межах, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік. Так, наприклад, постановою КМУ від 12.10.2011 № 1049<sup>27</sup> регламентовано механізм проведення конкурсу проектів ОГС, який удосконалено змінами від 16.03.2016 (процедура конкурсу передбачає його проведення у 3 етапи, конкурс проводиться у році, що передує року, у який переможці отримують відповідне фінансування). А постановою КМУ від 05.11.2008 № 976<sup>28</sup> - затверджено процедуру, за якою проводиться оцінка ефективності діяльності будь-якого органу виконавчої влади України шляхом проведення громадської експертизи, а також процедуру її врахування останніми.

*Для аналізу взято основні нормативні акти, що поширюють свою дію на всі організації громадянського суспільства.*

### **Цивільний кодекс України**

Цивільний кодекс України (далі – ЦКУ) поділяє юридичних осіб на осіб публічного права (органи держави та місцевого самоврядування, наділені владними повноваженнями та виконуючі владні функції) та юридичних осіб приватного права (всі інші юридичні особи).

19 Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5026-17>.

20 Закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80>.

21 Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII «Про фізичну культуру і спорт» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>.

22 Закон України: від 22.10.1993 № 3551-XII «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

23 Закон України від 24.03.1998 № 203/98-ВР «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/203/98-%D0%B2%D1%80>.

24 Закон України від 21.03.1991 № 875-XII «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.

25 Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3721-12>.

26 Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

27 Постанова КМУ від 12.10.2011 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>.

28 Постанова КМУ від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

Крім того у ЦКУ юридичні особи поділено на підприємницькі та непідприємницькі товариства. Підприємницькі товариства це товариства, що здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку та наступного його розподілу між учасниками. Підприємницькі товариства можуть бути створені лише як господарські товариства або виробничі кооперативи. Непідприємницькими товариствами є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками. Нормами ЦКУ визначено, що непідприємницькі товариства та установи з огляду на їх спосіб створення та мету, мають право поряд зі своєю основною діяльністю провадити підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню.

ЦКУ визначає особливості правового статусу окремих видів юридичних осіб, умови створення та управління, ліквідації тощо. На нормах ЦКУ ґрунтується (базуються) нормативні акти, якими регулюється діяльність окремих видів громадських об'єднань.

### **Господарський кодекс України**

Господарський кодекс України (далі – ГКУ) визначає суб'єктів некомерційної господарської діяльності, поняття та принципи некомерційної господарської діяльності (ст. ст. 52-54 ГКУ). Некомерційне господарювання – це самостійна, систематична господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку.

Приблизний перелік юридичних осіб, що мають право здійснювати некомерційну господарську діяльність наведено у Податковому кодексі України<sup>29</sup> (Далі – ПКУ), а саме:

- бюджетні установи;
- громадські об'єднання, політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, благодійні організації, пенсійні фонди;
- спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб;
- житлово-будівельні кооперативи (з першого числа місяця, наступного за місяцем, в якому відповідно до закону здійснено прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом житлового будинку і такий житловий будинок споруджувався або придбавався житлово-будівельним (житловим) кооперативом), дачні (дачно-будівельні), садівничі та гаражні (гаражно-будівельні) кооперативи (товариства);
- об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, асоціації власників жилих будинків;
- професійні спілки, їх об'єднання та організації профспілок, а також організації роботодавців та їх об'єднання;
- сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, кооперативні об'єднання сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів;
- інші юридичні особи, діяльність яких не передбачає отримання прибутку.

Таким чином, можна зробити висновок, що суб'єктами некомерційного господарювання є юридичні особи, які систематично здійснюють самостійну господарську діяльність, спрямовану на досягнення економічних, соціальних й інших результатів без мети одержання прибутку. Такі юридичні особи створюються для виконання благодійних, культурних, наукових функцій, захисту прав і законних інтересів, функцій по охороні здоров'я громадян, задоволенню їх духовних й інших нематеріальних потреб тощо.

Поділ суб'єктів господарювання на комерційні й некомерційні пов'язаний не з фактом одержання прибутку, а з метою його одержання, що визначається в установчих документах при створенні суб'єкта господарювання. Суб'єкти некомерційного господарювання можуть отримувати дохід (прибуток) від господарської діяльності, однак при цьому вони не можуть

29 Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17'.

вільно розпоряджатися ним, розподіляти чистий прибуток між засновниками, та повинні спрямовувати його на забезпечення своїх статутних цілей.

Правові основи діяльності неприбуткових організацій визначені в главі 5 Господарського кодексу України, а профільне регулювання передбачено в спеціальних законодавчих актах. Зокрема правове регулювання, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань визначено Законом України «Про громадські об'єднання».

### **Закон України «Про громадські об'єднання»**

Основним законодавчим актом, що регулює та легалізує діяльність більшості ОГС, є Закон України «Про громадські об'єднання» (від 22.03.2012 № 4572-17), який поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності громадських об'єднань в Україні. Положення попереднього Закону України «Про об'єднання громадян», який регулював діяльність громадських об'єднань у період до 2013 року, були визнані недемократичними Європейським судом з прав людини у 2008 році<sup>30</sup>, який визнав державу Україна винною у справі про відмову управління юстиції в м. Києві зареєструвати організацію «Громадянський Комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків» (м. Київ) та такою, що порушила право, зафіксоване у статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 (право на вільне об'єднання громадян). Європейський суд визначив, що Закон України «Про об'єднання громадян» є доволі нечітким і не прогнозованим щодо його реалізації та залишає достатньо можливостей для органу влади на власний розсуд приймати рішення щодо реєстрації громадської організації. Необхідність прийняття Закону України «Про громадські об'єднання» також була зумовлена рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи, що була викладена у Резолюції ПАРЄ 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні»<sup>31</sup>, відповідно до якої ПАРЄ зверталась із проханням прискорити ухвалення нового закону про громадські організації в Україні для усунення недоліків існуючого законодавства про недержавні організації.

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. Разом з тим, відповідно до ч. 2 ст. 2 дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення: політичних партій; релігійних організацій; непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; саморегулювальних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів.

Ключовими нововведеннями Закону «Про громадські об'єднання» стали норми щодо:

- надання юридичним особам права об'єднуватися для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів;
- вільного вибору території для діяльності;
- спрощення державної реєстрації громадських об'єднань;
- приведення положень щодо контролю за діяльністю громадських об'єднань до європейських стандартів;
- спрощення ведення господарської діяльності для реалізації статутних завдань, яке дозволило громадським об'єднанням здійснювати підприємницьку діяльність для досягнення статутних цілей. Введення таких норм відповідає європейським практикам, адже всі держави Європейського Союзу визнають право громадських об'єднань

30 Справа № 40269/02 «Корецький та інші проти України» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974\_446'.

31 Резолюція від 04.10.2010 № 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи Функціонування демократичних інституцій в Україні» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\_a19'.

самостійно здійснювати підприємницьку діяльність, а отримані кошти спрямовувати на виконання статутних цілей.

Законом дано визначення громадського об'єднання як добровільного об'єднання фізичних та (або) юридичних осіб для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Введення терміну «громадське об'єднання» відповідає положенням Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі<sup>32</sup> та Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі<sup>33</sup> щодо надання можливості виступати засновниками громадських об'єднань юридичним особам приватного права<sup>34</sup> – так зване вторинне право на свободу об'єднання (через створення інших юридичних осіб та колективне членство).

За організаційно-правовою формою громадське об'єднання може утворюється як:

- Громадська організація – громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.
- Громадська спілка – громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку. Головною відмінністю між громадським об'єднанням та громадською спілкою є характеристика складу засновників: утворити громадську організацію можуть лише фізичні особи, а громадську спілку – тільки юридичні особи приватного права.

Закон України «Про громадські об'єднання» чітко визначає вимоги до засновників як громадської організації, так і громадської спілки (ст. 7 розділу II) та встановлює, що обов'язки засновника закінчуються після державної реєстрації громадського об'єднання.

Під час створення громадського об'єднання засновники повинні прийняти рішення щодо створення громадського об'єднання із статусом юридичної особи або без такого статусу. На відміну від організації із статусом юридичної особи, основною метою створення громадського об'єднання без статусу юридичної особи є представництво інтересів та захист прав членів такого об'єднання, яке створюється у спрощеному порядку – шляхом повідомлення про заснування громадського об'єднання.

Законом України «Про громадські об'єднання» визначені права та обов'язки таких об'єднань (ст. 21, 23). За виконанням громадським об'єднанням обов'язків та дотриманням чинного законодавства нагляд та контроль здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Для створення громадського об'єднання необхідно провести установчі збори, оформивши їх протоколом. Вимоги до змісту протоколу включають у себе відображення в ньому таких відомостей, як інформація про засновників, дату і місце проведення зборів, а головне – низки рішень, які було прийнято. До таких рішень належать: рішення про утворення об'єднання та визначення його мети, найменування, затвердження статуту, створення органів управління, визначення представника для участі у відносинах з державою, іншими особами, а також представника для вчинення реєстраційних дій.

Слід звернути увагу на те, що статутні документи громадських організацій та спілок, легалізованих до 01.01.2013 мають бути приведені у відповідність із нормами Закону України

32 Меморандум Ради Європи від 05.07.2002 «Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі» [Електронний ресурс]. Доступний з: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_209](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_209).

33 Рекомендації Ради Європи 10.10.2007 «Рекомендація CM/Rec (2007) 14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій)» [Електронний ресурс]. Доступний з: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_937](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_937).

34 Під юридичною особою приватного права слід розуміти юридичну особу, засновниками якої є фізичні особи або інші юридичні особи приватного права, а не органи державної влади чи місцевого самоврядування.

«Про громадські об'єднання» до 01.01.2018. При цьому реєстрація змін до статутних документів здійснюється безкоштовно до 01.01.2018.

Окрім Закону «Про громадські об'єднання», що має загальний характер, діє і низка законів спеціального характеру про громадські організації, а саме: Закони України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» і т. п. (інформація наведена в додатку).

Громадське об'єднання, яке має намір здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи, підлягає реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», з урахуванням особливостей, установлених цим Законом (ст. 12).

### ***Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»***

З 01.01.2016 набула чинності нова редакція Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (далі – Закон про реєстрацію). Даним Законом про реєстрацію регулюються відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців. До прийняття цього Закону питання утворення та державної реєстрації громадських формувань були врегульовані низкою окремих законів України – «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» та «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», а також великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів.

Закон про реєстрацію дає вичерпний перелік громадських формувань. Так, до громадських формувань віднесено громадські об'єднання, місцеві осередки громадського об'єднання із статусом юридичної особи, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілки, передбачені статутом профспілки та їх об'єднання, політичні партії та їх структурні утворення, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їх об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій (пункт 3 частини першої статті 1 Закону про реєстрацію).

Державна реєстрація ОГС-юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи – це офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі, про юридичну особу, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених Законом про реєстрацію (ст. 1 Закон про реєстрацію).

Статтею 3 Закону про реєстрацію встановлено, що його дія поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи.

Передбачено розширення системи органів державної реєстрації, тобто окрім Міністерства юстиції України, передбачена можливість надання повноважень державного реєстратора іншим суб'єктам державної реєстрації, зокрема нотаріусам. Так, п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону про реєстрацію зазначено, що державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб – підприєм-

ців та громадських формувань – особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус.

Законом про реєстрацію визначено те, що функції з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, громадських формувань тепер можуть здійснювати: Міністерство юстиції України та його територіальні органи, органи місцевого самоврядування, державні адміністрації, нотаріуси та інші акредитовані суб'єкти, зокрема:

- Міністерство юстиції України – у разі державної реєстрації всеукраїнських професійних спілок, їх об'єднань, всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців; відокремлених підрозділів іноземних неурядових організацій, представництв, філій іноземних благодійних організацій, постійно діючих третейських судів, засновниками яких є всеукраїнські громадські організації, всеукраїнських творчих спілок, символики громадських формувань;
- територіальні органи Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі – у разі державної реєстрації первинних, місцевих, обласних, регіональних та республіканських професійних спілок, їх організацій та об'єднань, регіональних (місцевих) творчих спілок, територіальних осередків всеукраїнських творчих спілок, місцевих, обласних, республіканських Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об'єднань, постійно діючих третейських судів, громадських об'єднань, їх відокремлених підрозділів, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи, підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання;
- виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, акредитовані суб'єкти – у разі державної реєстрації інших юридичних осіб.

Законом про реєстрацію також передбачено створення Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (ст. 7) та Порталу електронних сервісів<sup>35</sup> (ст. 8), через які і відбувається доступ до інформації.

Таким чином, з прийняттям нової редакції Закону про реєстрацію, було здійснено об'єднання даних, що містилися у різних базах даних (Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, Єдиний ліцензійний реєстр, Реєстр документів дозвільного характеру, Єдиний реєстр громадських формувань, Реєстр громадських об'єднань, Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство) в один реєстр, що дало змогу спростити порядок доступу до інформації, що в них містився.

В свою чергу, портал електронних сервісів забезпечує: подання документів в електронній формі для державної реєстрації, ліцензування видів господарської діяльності, видачі документів дозвільного характеру; контроль за повнотою заповнення заяви про державну реєстрацію, ліцензування видів господарської діяльності, видачі документів дозвільного характеру; перегляд стану розгляду поданих документів; доступ до відомостей та документів, визначених цим Законом, оприлюднення результатів надання адміністративних послуг; формування та подання запитів в електронній формі про надання витягів; перегляд, копіювання та роздрукування виписки, витягу, інших документів та відомостей з Єдиного державного реєстру; сплату адміністративного збору та оплату надання відомостей з Єдиного державного реєстру з використанням платіжних систем через мережу Інтернет у режимі реального часу; функціонування персонального кабінету; доступ державних органів, у тому числі судів, органів Національної поліції, органів прокуратури, органів Служби безпеки України, а також органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до відомостей з Єдиного державного реєстру; проведення інших операцій, визначених цим Законом.

Таким чином, запровадження порталу електронних сервісів та персональних кабінетів дає змогу фактично перевести процес державної реєстрації у режим он-лайн. Так, заявник

35 Кабінет електронних сервісів [Електронний ресурс]. Доступний з: '[https://kap.minjust.gov.ua/services?product\\_id=6&is\\_registry=1&keywords=&usertype=all](https://kap.minjust.gov.ua/services?product_id=6&is_registry=1&keywords=&usertype=all)'.

матиме змогу для вчинення будь-яких реєстраційних дій подавати як паперові, так і електронні документи. Окрім цього, стан розгляду таких документів можна буде відслідковувати в режимі реального часу.

Порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи затверджено наказом Міністерства юстиції України від 09.02.2016 № 359/5<sup>36</sup> (далі – Порядок). Порядком передбачено, що державна реєстрація громадських формувань може проводитись за заявою заявника шляхом звернення до фронт-офісів, тобто до центрів надання адміністративних послуг, утворених відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги»<sup>37</sup>, що забезпечують прийняття та видачу документів під час державної реєстрації. Центри надання адміністративних послуг передають заяву та електронні копії оригіналів документів для державної реєстрації, виготовлені шляхом сканування, відповідним виконавчим органам міських рад (міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення), Київській, Севастопольській міським, районним, районним у містах Києві та Севастополі державним адміністраціям, при яких вони утворені, а у разі, коли відповідно до Закону державна реєстрація проводиться Міністерством юстиції України та його територіальними органами, – Міністерству юстиції України або його територіальним органам за місцезнаходженням громадського формування.

Таким чином, законодавством у сфері державної реєстрації врегульовано питання державної реєстрації громадських формувань за участю центрів надання адміністративних послуг.

Форми заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань затверджено наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження форм заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»<sup>38</sup>.

Загальні вимоги до найменування юридичної особи або її відокремленого підрозділу регламентовані ст. 16 Закону про реєстрацію. Детальні вимоги щодо написання найменування громадського формування затверджено наказом Міністерства юстиції України від 05.03.12 р. № 368/5<sup>39</sup>, а розпорядженням КМУ від 06.07.2016 № 479-р<sup>40</sup> затверджено перелік історичних державних найменувань, які забороняється використовувати у найменуваннях юридичних осіб приватного права.

Крім цього, Законом про реєстрацію встановлюється чіткий перелік певних документів, які необхідно подати для здійснення реєстраційних дій (ст. 17-25 Закону про реєстрацію). Так, наприклад, ст. 17 Закону про реєстрацію визначено перелік документів, що подаються заявником для державної реєстрації юридичної особи, а ст. 19 – документи, що подаються для державної реєстрації громадського об'єднання, що не має статусу юридичної особи.

Законом про реєстрацію визначено: терміни розгляду документів, поданих для державної реєстрації та проведення інших реєстраційних дій (ст. 26 Закону про реєстрацію); підстави для відмови у державній реєстрації (ст. 28 Закону про реєстрацію); порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації (розділ V Закону про реєстрацію); розмір адміністративного збору у сфері державної реєстрації.

Слід звернути увагу на те, що з 02.11.2016 внесено зміни до ст. 36 Закону про реєстрацію щодо плати у сфері державної реєстрації. Зокрема, визначено, що адміністративний

36 Наказ Міністерства юстиції України від 09.02.2016 № 359/5 «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16>'.

37 Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>'.

38 Наказ Міністерства юстиції України від 18.11.2016 № 3268/5 «Про затвердження форм заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0014-16>'. До 23.11.2016 діяв наказ Міністерства юстиції України від 06.01.2016 № 15/5.

39 Наказ Міністерства юстиції України від 05.03.12 р. № 368/5 «Про затвердження Вимог до написання найменування юридичної особи, її відокремленого підрозділу, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, крім організації профспілки» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0367-12>'.

40 Розпорядження КМУ від 06.07.2016 № 479-р «Про затвердження переліку історичних державних найменувань» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/479-2016-%D1%80>'.

збір не справляється за державну реєстрацію змін до відомостей про юридичну особу та громадське формування, що не має статусу юридичної особи, пов'язаних з приведенням їх у відповідність із законами України у строк, визначений такими законами.

Громадським формуванням із статусом юридичної особи для отримання статусу неприбутковості слід звернути увагу на відповідність вимогам Податкового кодексу України, що більш докладно викладено у розділі 2.2 «Оподаткування та види непрямой фінансової підтримки». Крім того, на громадські формування із статусом юридичної особи розповсюджуються норми Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»<sup>41</sup>, відповідно до якого бухгалтерський облік неприбуткових організацій є обов'язковою формою обліку.

Статтею 2 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» передбачено, що зазначений Закон поширюється на всіх юридичних осіб, створених відповідно до законодавства України, незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності, які зобов'язані вести бухгалтерський облік та подавати фінансову звітність згідно із законодавством, у тому числі і на неприбуткові організації.

Бухгалтерський облік власної діяльності ОГС зобов'язані вести згідно із законодавством керуючись, насамперед:

- Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»;
- положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку;
- Планом рахунків бухгалтерського обліку та Інструкцією про його застосування, затвердженими наказом Мінфіну України від 30.11.1999 р. № 291<sup>42</sup>;
- іншими нормативними документами.

Організації громадянського суспільства самостійно визначають свою облікову політику; обирають форму бухгалтерського обліку як певну систему реєстрів обліку, порядку і способу реєстрації та узагальнення інформації в них з дотриманням єдиних засад, установлених Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», та з урахуванням особливостей своєї діяльності й технології обробки облікових даних; розробляють систему і форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, звітності та контролю господарських операцій, визначають права працівників на підписання бухгалтерських документів; затверджують правила документообігу і технологію обробки облікової інформації, додаткову систему рахунків і реєстрів аналітичного обліку.

Нормативні акти, якими регулюється діяльність окремих видів громадських об'єднань та нормативні акти, які регулюють правовий статус певної групи осіб, можна класифікувати за ознаками особливих вимог щодо складу учасників організації, створення/реєстрації, визначених законом спеціальних повноважень або пільг. Класифікація, запропонована експертами в звіті за результатами дослідження «Громадянське суспільство в Україні» БФ «Творчий центр «ТЦК» базуються на інформації про кожен організаційно-правову форму ОГС та закони, що регламентують їх реєстрацію та діяльність, та опис вимог до заснування та можливої діяльності таких організацій. Вказані в додатку 1 перелік організаційно-правових форм, не включає організації, для яких законом не встановлено спеціальних вимог щодо створення або спеціальної правосуб'єктності, зокрема, правозахисні, моніторингові організації, представницькі бізнесові спілки тощо.

Безсумнівним здобутком останніх років на цьому шляху стало прийняття та внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», яким передбачено внесення низки змін до Закону України «Про громадські об'єднання».

Підсумовуючі викладене, необхідно зазначити, що одним із найважливіших напрямів реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства є створення

41 Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-14>'.

42 Наказ Міністерства фінансів України від 30.11.1999 № 291 «Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку та Інструкції про його застосування» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0892-99>'.

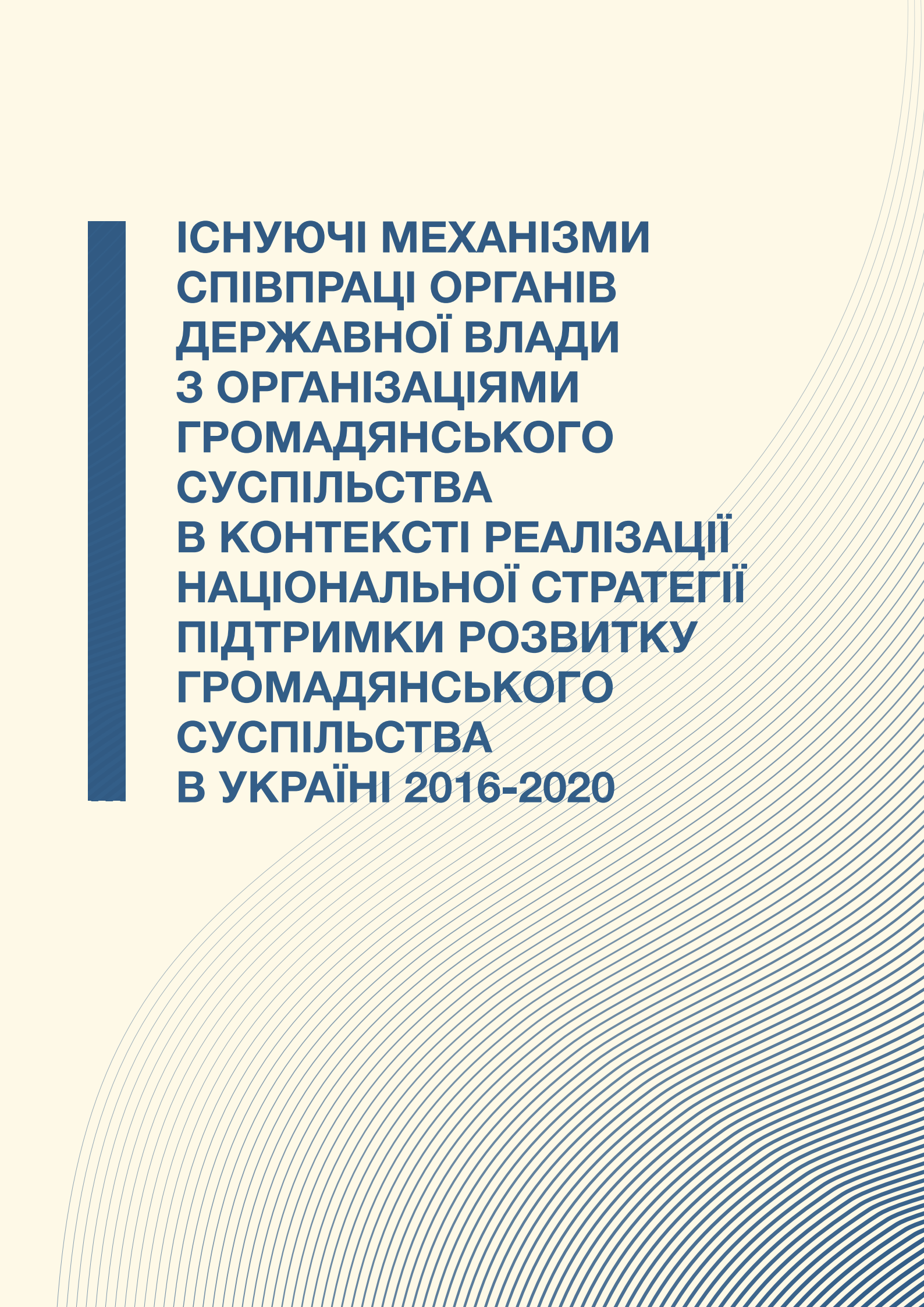


сприятливих умов для формування та інституційного розвитку ОГС, а саме, подальше удосконалення відповідної нормативно-правової бази. Нагальність конкретних перетворень у цьому напрямі диктується не лише інтересами ОГС, але й потребами налагодження ними ефективного партнерства з органами державної влади та місцевого самоврядування.

З огляду на вищевикладене доцільним є розгляд та розв'язання наступних питань:

- розв'язання проблеми законодавчого врегулювання питання процесуальної правоздатності ОГС без статусу юридичної особи (внесення змін до ст. 48 КАС України, якою визначено, що процесуальною правоздатністю володіють лише ті громадські організації, які мають статус юридичної особи; громадські організації без такого статусу не здатні виступати учасниками адміністративного процесу, у тому числі звертатися до адміністративного суду з позовами);
- розв'язання проблеми законодавчого врегулювання організації та проведення мирних зібрань в Україні, як одного з основних громадянських прав, закріплене як у Конституції України, так і в Законі України «Про громадські об'єднання»;
- внесення змін до ст. 314 «Право на свободу об'єднання» Цивільного кодексу України щодо громадських спілок;
- з метою унормування бюджетного законодавства в частині приведення його норм до Закону України «Про громадські об'єднання» розглянути питання щодо внесення змін до пп. «в» п. 9 ч. 1 статті 87 Бюджетного кодексу України, згідно з яким до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на «державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;...», доцільним є слово «організацій» замінити словом «об'єднань»;
- змішання в законодавчих актах питань цивільно-правового статусу ОГС і питань їх основної діяльності, що призводить до дублювання правових норм у нормативних актах, суперечностей в регулюванні одних і тих самих питань загальними і спеціальними нормами.





**ІСНУЮЧІ МЕХАНІЗМИ  
СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ  
З ОРГАНІЗАЦІЯМИ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО  
СУСПІЛЬСТВА  
В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ  
ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО  
СУСПІЛЬСТВА  
В УКРАЇНІ 2016-2020**

## I. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ПІДТРИМКА ТА ФІНАНСУВАННЯ ОГС

### **1.1 Надання прямої фінансової підтримки організаціям громадянського суспільства**

Суспільно корисна діяльність організацій громадянського суспільства заслуговує на всебічну державну фінансову підтримку. Напрацювання ефективних рішень, надання соціальних послуг, розвиток благодійництва та волонтерства, боротьба з корупцією – цих процесів потребує кожна демократична правова держава. Залучення ресурсів та активності ОГС не тільки корисне, але і вигідне для держави: послуги організацій громадянського суспільства якнайкраще відповідають потребам споживачів, а також в багатьох випадках економніші, ніж аналогічні послуги від самої держави або від бізнесу. Демократичні держави активно використовують переваги від залучення ОГС до співпраці, застосовуючи різноманітні механізми фінансової підтримки. Це, своєю чергою, призводить до того, що більше половини бюджету середньостатистичної організації формується за рахунок бюджетних коштів, у той же час, в Україні ці показники знаходяться на значно нижчому рівні.

Подальший розвиток громадянського суспільства та зміцнення його партнерства з органами влади у розв'язанні актуальних суспільних проблем сьогодення значною мірою залежать від запровадження ефективної системи фінансової підтримки організацій громадянського суспільства.

В Україні вже запроваджено низку інструментів державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства, що в цілому відповідає світовим підходам до такого фінансування, проте практика такої підтримки потребує суттєвого доопрацювання, зокрема в питаннях підтримки інституційного розвитку організацій. Детальніше варто зупинитись на двох основних інструментах, що активно використовуються як центральними органами виконавчої влади, так і місцевими органами влади:

- **Фінансова підтримка ОГС, спрямована на забезпечення діяльності**, у тому числі утримання. Доступна, як правило, лише для окремих видів ОГС, наприклад, для громадських об'єднань ветеранів, інвалідів, фізкультурно-спортивних товариств, національних творчих спілок;
- **Фінансова підтримка ОГС, спрямована на виконання (реалізацію) програм (проектів, заходів)**, що розподіляється на конкурсних засадах.

Видатки Державного бюджету України відповідно до статті 87 Бюджетного кодексу України включають такі видатки, спрямовані на підтримку організацій громадянського суспільства: державна підтримка громадських об'єднань інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських; державна підтримка молодіжних та дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України; державна підтримка громадських об'єднань на виконання заходів щодо національно-патріотичного виховання; культурно-мистецькі заходи національних творчих спілок згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України; фінансова підтримка всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Слід зазначити, що спосіб розподілу таких видатків Бюджетним кодексом України не регулюється. Відповідно до частини 7 статті 20 Бюджетного кодексу за бюджетними програмами, здійснення заходів, за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів, головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечують їх затвердження у терміни, визначені Кабінетом Міністрів України. Згідно частини 6 статті 22 критерії та умови визначення організацій, які отримують підтримку з бюджету, визначаються КМУ. Критерії визначення одержувачів бюджетних коштів – це по факту і є процедура проведення конкурсного відбору, затверджена постановою 1049.

Бюджетний кодекс України визначає, що ОГС можуть бути отримувачами бюджетних коштів у принципі, а також встановлює види ОГС, для яких передбачається фінансова підтримка у Державному бюджеті України. До останніх належать всеукраїнські громадські об'єднання інвалідів та ветеранів, молодіжні та дитячі громадські організації, громадські об'єднання національно-патріотичного спрямування, фізкультурно-спортивні товариства, а також національні творчі спілки. Слід зазначити, що частка фінансування ОГС в основному фінансовому документі держави зменшується, незважаючи на збільшення видатків Державного бюджету України в цілому. Бюджетний кодекс України передбачає застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, складовими якого є бюджетні програми, відповідальні виконавці, паспорти бюджетних програм та їх результативні показники, а також необхідність оцінки ефективності таких програм.

Паспорт бюджетної програми (із зазначенням мети, завдання, напрямів використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативних показників), складений головним розпорядником бюджетних коштів (центральною органом виконавчої влади), затверджується спільним наказом головного розпорядника та Міністерства фінансів. Натомість сам механізм використання коштів державного бюджету (порядок) затверджується Кабінетом Міністрів України або рідше – головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням із Міністерством фінансів.

До 2010 року порядки використання коштів державного бюджету мали ухвалюватися щорічно, зараз вони діють до завершення реалізації відповідних бюджетних програм без обов'язкового щорічного перезатвердження або продовження. Таким чином, органи виконавчої влади є досить самостійними у визначенні пріоритетів та процедур державної фінансової підтримки ОГС.

Після затвердження постановою КМУ від 12.10.2011 № 1049 відповідного Порядку проведення конкурсу його вимоги стали обов'язковими для усіх розпорядників коштів, що надають підтримку організаціям громадянського суспільства. Відповідно до акта Уряду дія вказаного Порядку поширюється на передбачені законом та рішеннями органів місцевого самоврядування випадки надання фінансової підтримки інститутам громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів.

Утім, ухвалення постанови КМУ про Порядок проведення конкурсу не призвело до суттєвого розширення сфери застосування конкурсів для фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів організацій громадянського суспільства не тільки на загальнодержавному, а й на регіональному рівнях. Не в останню чергу це відбулось через досить велику кількість виключень, на які не поширюється дія Порядку, а також через затягування із запровадженням конкурсних процедур на місцевому рівні. Так, зокрема, дія Порядку не поширюється на передбачені законами випадки надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів всеукраїнським фізкультурно-спортивним товариствам (38 млн. 421 тис. грн у Державному бюджеті України в 2016 році), громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості, всеукраїнським громадським організаціям інвалідів і ветеранів та їх спілкам, підприємствам та організаціям невинуваченої сфери УТОГу та УТОСу, а також підприємствам та об'єднанням зазначених товариств, що спрямовують бюджетні кошти на утримання власних соціально-культурних підрозділів (81 млн. 134 тис. грн, у т.ч. Національна асамблея інвалідів, УТОГ, УТОС – 43 млн. 341 тис. грн), національним творчим спілкам та їх регіональним осередкам (6 млн. 185 тис. грн). Таким чином, поза дією конкурсних процедур залишається достатньо велика сума коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки організацій громадянського суспільства. В першу чергу така ситуація склалась через визначення подібної процедури у відповідних законодавчих актах.

Перша редакція Порядку, затверджена 12.10.2011, передбачала поширення конкурсних процедур на випадки фінансової підтримки всеукраїнських громадських організацій інвалідів та ветеранів, окрім випадків проведення ними передбачених їх статутами зустрічей керівних органів. Проте змінами від 05.12.2011 всеукраїнські громадські організації інвалідів та ветеранів були повністю виключені з-під дії конкурсних процедур розподілу фінансової

підтримки. За деякими оцінками до 75% цих коштів використовується на адміністративні потреби: оплату оренди приміщень та матеріальну винагороду працівникам організації. Залишається відкритим питання запровадження Порядку проведення конкурсу на випадки фінансової підтримки всеукраїнських громадських організацій інвалідів та ветеранів, можливо за винятком підтримки проведення передбачених їх статутами роботи керівних органів.

Відповідно до Порядку фінансова підтримка за рахунок коштів державного бюджету надається для виконання (реалізації) програм (проектів, заходів) загальнодержавного рівня, а коштів місцевих бюджетів – програм (проектів, заходів) відповідного адміністративно-територіального рівня.

Слід зазначити, що зміни, внесені до Порядку постановою КМУ від 16.03.2016 № 194, а також активізація організацій громадянського суспільства позитивно вплинули на зміну підходів центральних органів виконавчої влади до питання проведення конкурсів, спрямованих на підтримку проектів (програм, заходів) інститутів громадянського суспільства. Зокрема було ухвалено рішення про проведення відповідного конкурсу Міністерством оборони. Загалом у 2016 році оголошено та проведено конкурси трьома центральними органами виконавчої влади: Міністерством молоді та спорту (конкурс з визначення проектів, розроблених молодіжними та дитячими громадськими організаціями, для реалізації яких надано фінансову підтримку на загальну суму 7 млн. грн), Міністерством культури (конкурс з визначення культурно-мистецьких програм (проектів, заходів), розроблених всеукраїнськими громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надано фінансову підтримку на загальну суму 450 тис. грн), а також Міністерством оборони (конкурс з визначення проектів, розроблених всеукраїнськими громадськими об'єднаннями та творчими спілками, для реалізації яких надано фінансову підтримку на загальну суму 350 тис. грн). Окрім цього, у 2016 році низка обласних державних адміністрацій запровадили конкурсні процедури підтримки проектів на регіональному рівні.

Однією з важливих новацій нового Порядку стало запровадження проведення конкурсів програм (проектів, заходів) до 1 квітня року, що передує бюджетному періоду, в якому передбачається їх виконання (реалізація). Ця новація дає змогу в стислі терміни, а саме протягом 15 днів після затвердження відповідного бюджету, провести засідання конкурсної комісії з питань визначення розміру фінансової підтримки та визначити суми коштів, що будуть надані переможцям конкурсу. Це, своєю чергою, дасть можливість організаціям розпочинати реалізацію проектів на початку року, а не в середині, як це траплялось у попередні роки. Відповідно до рішення комісії організатор протягом 15 днів повинен затвердити перелік організацій, визначених переможцями конкурсу, з якими в подальшому будуть укладені договори про виконання (реалізацію) програми (проекту, заходу).

Варто відмітити, що найбільший досвід у проведенні конкурсів, а також у залученні організацій громадянського суспільства до реалізації програм накопичено в Міністерстві молоді та спорту, де перший конкурс було проведено на початку 2000-х. Розвиток такої співпраці великою мірою був закладений створенням відповідної законодавчої бази, а саме ухваленням Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», яким визначається, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування надають фінансову підтримку діяльності молодіжних та дитячих громадських організацій і їх спілок у межах повноважень, визначених законом. При затвердженні місцевих бюджетів передбачаються видатки на реалізацію програм молодіжних та дитячих громадських організацій.

Окрім цього, вказаним Законом визначена можливість делегування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування повноважень щодо реалізації відповідних програм (проектів, заходів) молодіжним та дитячим громадським організаціям, яким вони у таких випадках надають фінансову та матеріальну допомогу і здійснюють контроль за реалізацією наданих повноважень, у тому числі за цільовим використанням виділених коштів.

Міністерство молоді та спорту в 2015 та 2016 роках, окрім проведення конкурсу, утворювало робочі групи за участі громадськості для розгляду пропозицій структурних підрозділів з питань молоді та спорту обласних та Київської міської держадміністрацій щодо освітньо-виховних, інформаційно-просвітницьких, культурологічних заходів, які Міністерство проводило спільно з вказаними структурними підрозділами та громадськими об'єднаннями згідно із затвердженими річними календарними планами заходів.

Також у планах Міністерства молоді та спорту започаткування проведення конкурсу з визначення проектів, розроблених громадськими об'єднаннями на виконання заходів щодо національно-патріотичного виховання, для реалізації яких надається фінансова підтримка держави.

**Регіональний рівень.** На регіональному рівні фінансова підтримка громадських організацій надається в першу чергу на підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій, а також підтримку організацій інвалідів та ветеранів. Це пов'язано з вимогою статті 91 Бюджетного кодексу України щодо включення до видатків місцевих бюджетів видатків на програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї та місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення.

Підтримка інших організацій громадянського суспільства здійснюється в основному через конкурси, що проводяться підрозділами обласних державних адміністрацій, відповідальними за питання внутрішньої політики та комунікацію з громадянським суспільством.

Розглянемо детальніше досвід проведення конкурсів проектів (програм, заходів) на регіональному рівні. Очевидно рекордсменом у частині підтримки проектів, розроблених інститутами громадянського суспільства у сфері роботи з дітьми та молоддю, є *Сумська область*. Загальна сума коштів, яку виділено інститутам громадянського суспільства на реалізацію проектів переможців конкурсу за рахунок коштів обласного бюджету, у 2017 році складає 1,2 млн. грн, у 2016 році було виділено 1 млн. грн. У Сумській області також було визначено переможців конкурсу проектів, розроблених громадськими, благодійними організаціями, творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка за рахунок коштів обласного бюджету в 2016 році. Конкурс проводиться з метою розвитку інститутів громадянського суспільства області, підтримки їх ініціатив, сприяння впровадженню актуальних та суспільно-значущих проектів громадськості.

Загальна сума коштів, яку було виділено в 2016 році зазначеним громадським та благодійним організаціям, творчим спілкам на реалізацію проектів переможців конкурсу за рахунок коштів обласного бюджету складає 160 тис. грн.

У *Львівській області* підтримка проектів (програм, заходів) здійснюється через різні структурні підрозділи Львівської обласної державної адміністрації, зокрема, департамент внутрішньої та інформаційної політики, департамент соціального захисту населення, департамент екології та природних ресурсів, управління туризму та курортів, департамент з питань культури, національностей та релігії (конкурс), службу у справах дітей.

Департаментом внутрішньої та інформаційної політики, департаментом соціального захисту населення та департаментом з питань культури, національностей та релігії кошти розподіляються на конкурсних засадах. Так, зокрема, департамент соціальної політики Львівської облдержадміністрації в 2016 році розподілив кошти в сумі 330,6 тис. грн між 22 мікропроектами, поданими громадськими та благодійними організаціями, а також кошти в сумі 304,9 тис. грн між 38 обласними громадськими організаціями для надання фінансової підтримки на статутну діяльність громадських організацій.

Департамент внутрішньої та інформаційної політики Львівської облдержадміністрації проводить два конкурси з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими (молодіжними та дитячими) організаціями та творчими спілками. Для реалізації ініціатив громадськості в 2016 році надавалася фінансова підтримка з обласної програми «Молодь Львівщини» на 2016-2020 роки усього у розмірі 590 тис. грн, а також із Регіональної програми

сприяння розвитку інформаційного простору та громадянського суспільства на 2014-2018 роки – у сумі 200 тис. грн.

Проекти (програми, заходи) мають бути спрямовані на реалізацію таких цілей та пріоритетних завдань:

Обласна програма «Молодь Львівщини»:

1. Національно-патріотичне виховання дітей та молоді.
2. Утвердження громадянської свідомості й активної громадянської позиції дітей та молоді, у тому числі для молоді з числа внутрішньо переміщених осіб.
3. Поширення серед дітей та молоді здорового й безпечного способу життя.
4. Розвиток неформальної освіти, створення умов та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення первинної і вторинної зайнятості та самозайнятості молоді в процесі співпраці вітчизняних і міжнародних громадських об'єднань, роботодавців, органів державної влади та місцевого самоврядування.
5. Сприяння інтеграції української молоді в європейське молодіжне співтовариство.

Регіональна програма сприяння розвитку інформаційного простору та громадянського суспільства у Львівській області:

1. Соціально-економічний розвиток.
2. Культурно-просвітницька діяльність.
3. Аналітична діяльність та проведення соціологічних досліджень.
4. Протидія корупції.

На фінансування однієї програми (проекту, заходу) виділяється від 5 до 25 тис. грн. За рахунок бюджетних коштів може бути профінансовано не більше як 75% вартості, 25% забезпечує інститут громадянського суспільства у вигляді матеріальних чи нематеріальних ресурсів, у тому числі оплати вартості приміщення, техніки, обладнання.

У *Волинській області* проекти (програми, заходи), що подаються для участі у конкурсі, мають бути спрямовані на реалізацію таких цілей та пріоритетних завдань:

1. Вивчення громадської думки з питань оцінки діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування:
  - 1.1 Проведення соціологічних опитувань, фокусних груп, анкетувань та інших заходів з визначення основних проблем територіальних громад області (область, район, місто, селище, село) та ступеня їх вирішення місцевими органами влади.
  - 1.2 Організація аналітичного дослідження щодо суспільних потреб певної соціальної групи жителів територіальних громад області.
  - 1.3 Оцінка стану співпраці місцевих органів влади та інститутів громадянського суспільства (обласний, міський, районний рівні) та вироблення пропозицій щодо їх покращення.
  - 1.4 Оцінка стану реалізації в області Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.
  - 1.5 Оцінка стану запровадження механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації політики (консультацій з громадськістю, роботи громадських рад, сприяння проведенню громадської експертизи).
  - 1.6 Підготовка пропозицій до проектів програм соціально-економічного розвитку (обласний, міський, районний рівні) на основі вивчення потреб соціальних груп жителів області.
  - 1.7 Вироблення критеріїв та методології оцінки ефективності діяльності місцевих органів влади щодо вирішення проблем територіальних громад області (область, район, місто, селище, село).
2. Інформування жителів області щодо реалізації місцевими органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства заходів, спрямованих на підтримку учасників АТО та членів їх сімей, а також пов'язаних з героїзацією та вшануванням загиблих:



- 2.1 Проведення інститутами громадянського суспільства інформаційно-роз'яснювальних заходів щодо дій цивільного населення в умовах проведення АТО.
- 2.2 Підтримка ініціатив інститутів громадянського суспільства, спрямованих на вирішення питань матеріально-технічного забезпечення учасників АТО, а також пов'язаних із соціальним та іншими видами забезпечення постраждалих в АТО та членів їх сімей.
- 2.3 Реалізація інститутами громадянського суспільства заходів, пов'язаних з героїзацією осіб, які віддали життя за Україну, та вшанування їх пам'яті.
3. Реалізація інститутами громадянського суспільства соціальних програм і проектів, спрямованих на вирішення завдань регіональної політики та розвиток громадянського суспільства.
4. Впровадження нових форм комунікації органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства з використанням сучасних ІТ – технологій.

У межах конкурсу можуть бути підтримані такі види діяльності:

1. Проведення, спрямованих на реалізацію цілей та пріоритетних завдань конкурсу, конференцій, форумів, круглих столів, конгресів, симпозіумів, тренінгів, курсів, навчальних семінарів, фестивалів, виставок.
2. Випуск довідників, брошур, інформаційних листівок.
3. Розробка та друк методичних матеріалів.
4. Підготовка та друк аналітичних матеріалів.
5. Проведення соціологічних опитувань, фокусних груп, анкетувань.
6. Проведення інформаційних кампаній.
7. Створення та адміністрування веб-сайтів, використання інших сучасних ІТ-технологій.

У межах конкурсу не можуть бути підтримані проекти (програми, заходи), які спрямовані на отримання прибутку; підтримку політичних партій; не передбачають обласного рівня реалізації. Граничний обсяг фінансування за рахунок бюджетних коштів однієї програми (проекту, заходу), що подається для участі у конкурсі, становить від 15 до 30 тис. грн. Загальний фонд конкурсу становить 150 тис. грн.

Проекти (програми, заходи), що подаються для участі у конкурсі в *Полтавській області*, мають бути спрямовані на реалізацію таких цілей та пріоритетних завдань:

1. Утвердження патріотизму, духовності, моральності, загальнолюдських цінностей.
2. Формування національної свідомості, любові до свого народу, його історії, культурних та історичних цінностей, гордості за минуле і сучасне та поваги до державної символіки.
3. Електронне урядування.
4. Підтримка реформ на регіональному рівні.
5. Підвищення рівня громадянської активності членів територіальних громад, забезпечення їх участі у державотворчих процесах.

Граничний обсяг фінансування за рахунок бюджетних коштів одного проекту, що подається для участі у конкурсі, 20 тис. грн. Загальний фонд конкурсу становить 200 тис. грн.

У *Черкаській області* перелік пріоритетних напрямів конкурсу проектів (програм, заходів) оголошений обласною державною адміністрацією виглядає наступним чином:

1. інституційний розвиток неурядових організацій, навчання проектному менеджменту та підвищення громадянської активності;
2. соціальна адаптація внутрішньо переміщених осіб, учасників АТО та їх сімей;
3. популяризація здорового способу життя та профілактика соціально небезпечних захворювань;
4. діяльність у сфері культури та масових комунікацій;

5. збереження довкілля, екологічна освіта та заходи з раціонального природокористування;
6. моніторинг діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та програм громадської адвокатури;
7. збереження і розвиток самобутності етнічних спільнот області, протидія ксенофобії.

Сума фінансування кожного поданого проекту за рахунок бюджетних коштів у будь-якому напрямі – від 10 до 50 тис. грн. В окремих випадках можуть розглядатися й більші суми, якщо є обґрунтування. Можуть подаватися благодійні фонди чи громадські організації незалежні та не підпорядковані урядовим структурам. Слід зазначити, що хоча в багатьох областях конкурсні процедури підтримки проектів (програм, заходів) і проходять відповідно до постанови КМУ від 12.10.2011 № 1049, у той же час ще залишається ряд регіонів, де відповідні конкурсні процедури не запроваджені. У деяких регіонах кошти розподіляються згідно з рекомендаціями робочих груп, які створюються при певних підрозділах обласних державних адміністрацій, у деяких – долучені до фінансування організації визначаються безпосередньо підрозділами ОДА.

### **Рекомендації, щодо покращення державного фінансування організацій громадянського суспільства:**

1. затвердити загальні цілі та критерії державного фінансування ОГС нормативним актом КМУ, якщо такі цілі чи критерії не встановлено окремими державними цільовими програмами, або ж на законодавчому рівні;
2. збільшити обсяги державної фінансової підтримки ОГС шляхом законодавчого закріплення кореляції їх розмірів з визначеним відсотком від ВВП;
3. затвердити постановою КМУ єдину методичку визначення пріоритетів державного фінансування ОГС органами виконавчої влади, яка, зокрема, встановить обов'язкову незалежну експертизу цілей та пріоритетів державного фінансування ОГС;
4. визнати пріоритетність державного фінансування ОГС на конкурсних засадах та визначити в законодавстві чіткі критерії і порядок часткового фінансування інституційного розвитку ОГС;
5. розробити державну цільову програму сприяння розвитку громадянського суспільства, в рамках якої передбачити фінансування Національного фонду підтримки розвитку організацій громадянського суспільства;
6. визначити актом КМУ єдиний для органів виконавчої влади порядок проведення та оцінки ефективності конкурсів проектів ОГС, а також порядок проведення моніторингу реалізації проектів;
7. дотримуватись вимог Постанови №1049 щодо публічного оголошення конкурсів проектів ОГС та інформації про цілі конкурсів, обмеження права участі, строки і порядок розгляду проектів, критерії визначення переможців конкурсу;
8. скасувати обмеження щодо права ОГС на участь у конкурсах, що не пов'язані з їх спроможністю до виконання проектів та ґрунтуються на статусі організацій (територіальний статус, місце і час реєстрації тощо);
9. дотримуватись вичерпного переліку документів, які учасники конкурсів проектів ОГС мають подавати до визнання їх перемоги у конкурсі;
10. розглянути можливість фінансування довгострокових або повторних проектів;
11. упорядкувати процедури звітності ОГС про виконання проектів;
12. визнати обов'язковим розміщення інформації про результати проектів;
13. внести зміни до Бюджетного кодексу України, в яких:
  - передбачити визначення терміну «державна фінансова підтримка громадських об'єднань»;
  - розширити перелік громадських об'єднань, яким надано право на отримання державної фінансової підтримки, та передбачити конкурсний механізм відбору громадських об'єднань для одержання бюджетних коштів;

14. розглянути можливість впровадження статусу суспільно корисних ОГС, що може служити основою для створення податкових стимулів.

***Очікувані результати запровадження відповідних змін:***

1. підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів у сфері фінансування ОГС;
2. можливість скорочення бюджетних витрат на певні суспільно корисні послуги і проекти завдяки залученню додаткових ресурсів ОГС (іноземне та приватне фінансування, участь волонтерів, кращі практики та методи, конкурентні ціни);
3. зростання кількості та якості суспільно корисних послуг, які надають ОГС, а також забезпечення більшої стабільності надання таких послуг;
4. інституційний розвиток ОГС та зменшення їх залежності від окремих іноземних та приватних донорів, підвищення їх прозорості та підзвітності;
5. збільшення довіри громадськості до державних органів та ОГС унаслідок зменшення рівня корупційних ризиків та інших зловживань.

## 1.2 Надання непрямої фінансової підтримки організацій громадянського суспільства

В Україні вже склалася певна система стимулювання діяльності організацій громадянського суспільства шляхом запровадження пільг та преференцій для таких організацій. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України в аналітичній записці «Державне фінансування ОГС: зарубіжний досвід та рекомендації щодо впровадження в Україні»<sup>43</sup> виділяє два основних механізми фінансового забезпечення ОГС з боку держави – у формі прямої або непрямої фінансової підтримки. Непряма фінансова підтримка забезпечується шляхом запровадження у формі повного чи часткового звільнення від оподаткування, яка спрямована на стимулювання або заохочення діяльності ОГС, донорів таких організацій, бенефіціарів (отримувачів).

Як і в більшості європейських країн, в Україні *непряма фінансова підтримка* ОГС представлена у наступних *формах*:

- Звільнення від сплати податку на прибуток.
- Надання пільг по деяким податкам та на певні види операцій.
- Податкові пільги та знижки для донорів (жертводавців), якщо пожертву зроблено на користь ОГС.
- Звільнення або пільга з податку на доходи бенефіціарів (отримувачів) допомоги від ОГС.
- Преференції при здійсненні ОГС оренди державного та комунального майна.

Оскільки більшість із вищезазначених форм непрямої фінансової підтримки є недоотриманими державою податковими надходженнями, вони розглядаються як непрямі державні субсидії організаціям громадянського суспільства, їх донорам та бенефіціарам.

На загальнодержавному рівні непряма фінансова підтримка реалізована у вигляді пільг та знижок для загальнодержавних податків та у вигляді делегованого права органам місцевого самоврядування щодо надання понижених ставок для місцевих податків.

Запровадження часткового або повного звільнення від оподаткування є досить ефективним стимулом для розвитку ОГС. Так, відповідно до інформації Державної служби статистики України<sup>44</sup> громадськими організаціями та установами для своєї діяльності у 2015 році з різних джерел отримано 6,3 млрд. грн., що в 1,5 рази більше, ніж у 2014 (4,1 млрд. грн.). Основну частину становили надходження від благодійності – 3,7 млрд. грн., або 58,8% від загальної суми фінансування. Від членських внесків отримано 611,6 млн. грн., або 9,7%, від господарської діяльності товариств, підприємств, створених громадськими організаціями для виконання їх мети та напрямів діяльності – 549,7 млн. грн., або 8,7%. При цьому, у 2015 році використано коштів на сплату податків та платежів у розмірі 241,1 млн. грн., що на 34,3 млн. грн. менше ніж у 2014 році (275,4 млн. грн.).

**Таблиця 1. Результати діяльності громадських організацій у 2014-2015рр.**

	2014	2015	Приріст (убуток)
Надійшло коштів, млн. грн.	4 101,3	6 316,5	2 215,2
у тому числі			0
з Державного бюджету України	180,9	226,3	45,4
з місцевих бюджетів	97,5	160,5	63
від членських внесків	454,6	611,6	157
від благодійності	1 875,2	3 712,1	1 836,9
Використано коштів, млн. грн.	3 461,4	5 182,3	1 720,9
у тому числі			0

43 «Державне фінансування ГО: зарубіжний досвід та рекомендації щодо впровадження в Україні» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://www.niss.gov.ua/articles/811'.

44 Державна служба статистики. Експрес випуск «Результати діяльності громадських організацій у 2015 році» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'https://ukrstat.org/uk/express/expres\_u.html'.

	2014	2015	Приріст (убуток)
податки та обов'язкові платежі	275,4	241,1	-34,3
оплата праці	803,6	846,0	42,4
соціальна допомога	93,6	192,3	98,7
благодійна діяльність	925,0	1 903,0	978
оплата товарів	160,2	242,8	82,6
оплата послуг	621,1	899,0	277,9

Аналіз статистичних даних свідчить, що при зростанні доходів громадських організацій у 2015 на 2,2 млрд. грн. у порівнянні з 2014, на сплату податків та обов'язкових платежів у 2015 використано на 34,3 млн. грн. менше коштів ніж у 2014. Зменшення сплати податків та обов'язкових платежів при значному зростанні доходів пояснюється законодавчими змінами щодо оподаткування податком на прибуток неприбуткових організацій, та в цілому зміною підходу щодо визначення об'єктів оподаткування громадських організацій.

### **Звільнення від податку на прибуток**

В Україні звільнення від оподаткування податком на прибуток підприємств реалізовано шляхом запровадження статусу неприбутковості для відповідних юридичних осіб. Внесення до Реєстру неприбуткових установ і організацій виключає юридичну особу з кола платників податку на прибуток.

Отримання статусу неприбутковості регулюється нормами Податкового кодексу України<sup>45</sup> (далі – ПКУ), який визначає необхідні умови набуття такого статусу. Згідно з пп. 133.4.1 ст. 133 ПКУ неприбутковим підприємством, установою та організацією є підприємство, установа та організація (далі – неприбуткова організація), що одночасно відповідає таким вимогам:

- утворена та зареєстрована у порядку, визначеному законом, що регулює діяльність відповідної неприбуткової організації;
- установчі документи якої містять заборону розподілу отриманих доходів (прибутків) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої організації, працівників (крім оплати їхньої праці, нарахування єдиного соціального внеску), членів органів управління та інших пов'язаних з ними осіб<sup>46</sup>;
- установчі документи якої передбачають передачу активів одній або кільком неприбутковим організаціям відповідного виду або зарахування до доходу бюджету у разі припинення юридичної особи (у результаті її ліквідації, злиття, поділу, приєднання або перетворення);
- внесена контролюючим органом до Реєстру неприбуткових установ та організацій (далі – Реєстр).

Якщо неприбуткові організації не відповідають вимогам п. 133.4 ст. 133 ПКУ, то з метою включення до нового Реєстру неприбуткових установ і організацій, вони зобов'язані до 01.01.2017 привести свої установчі документи у відповідність до норм податкового законодавства та подати копії таких документів до місцевих податкових інспекцій. В іншому випадку такі неприбуткові організації після 01.01.2017 виключаються з Реєстру.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 № 440<sup>47</sup> затверджено Порядок ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру, яким визначено алгоритм

45 Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

46 Будь-яка виплата доходу (прибутків) засновнику (учаснику), працівнику або члену неприбуткової організації на підставі цивільно-правового договору вважається використанням доходу такої неприбуткової організації для вигоди такого учасника, тобто не за цільовим призначенням.

47 Постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 № 440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/440-2016-%D0%BF'.

дій для неприбуткових організацій та контролюючих органів при включенні (виключенні) неприбуткової організації до (із) такого Реєстру.

Громадські організації та установи, що внесені до Реєстру, у відповідності до норм ст. 133 ПКУ не є платниками податку на прибуток у випадку, якщо доходи (прибутки) такої неприбуткової організації використовуються виключно для фінансування видатків на утримання такої неприбуткової організації, реалізації мети (цілей, завдань) та напрямів діяльності, визначених її статутними (установчими) документами (пп. 133.4.2 п. 133.4 ст. 133 ПКУ).

Якщо неприбуткова організація отримує доходи від діяльності, яка не пов'язана з статутною діяльністю та використовує доходи від діяльності для фінансування видатків, не пов'язаних з утриманням такої організації, реалізації її мети (цілей, завдань) та напрямів діяльності, визначених статутними (установчими) документами такої організації, або здійснює розподіл доходу від діяльності серед засновників (учасників), членів такої організації, працівників, членів органів управління та інших пов'язаних з ними осіб, то така неприбуткова організація втрачає статус неприбутковості шляхом виключення із Реєстру та стає платником податку на прибуток на загальних підставах, або платником єдиного податку за заявницьким принципом.

### **Надання пільг по податкам та по видам операцій**

**Податок на додану вартість (далі – ПДВ).** Положення податкового законодавства не містять застережень та заборон щодо реєстрації платником ПДВ юридичної особи із неприбутковим статусом у випадку, якщо господарська діяльність такої організації вимагає зареєструватися платником ПДВ. Це не впливає на перебування такої неприбуткової організації в Реєстрі неприбуткових установ та організацій. При цьому, збереження статусу неприбуткової організації, та відповідно неплатника податку на прибуток, залежить від виконання неприбутковою організацією умови використання своїх доходів (прибутків) для цілей, передбачених установчими документами. Дана позиція підтверджується в тому числі листом ДФСУ від 19.07.2016 № 7565/Ф/99-99-15-02-02-14<sup>48</sup>.

Якщо неприбуткова організація (установа) зареєстрована як платник ПДВ, то на таку організацію (установу) розповсюджуються норми розділу V ПКУ.

Податковим законодавством визначено (ст. 197 ПКУ) перелік операцій, що звільнені від оподаткування ПДВ, серед яких слід звернути увагу на наступні операції:

- надання благодійної допомоги благодійними організаціями (пп. 197.1.15 ст. 197 ПКУ);
- постачання культових товарів та послуг релігійними організаціями (за переліком, визначеними пп. 197.1.9 ст. 197 ПКУ);
- постачання товарів та послуг підприємствами та організаціями інвалідів (за умовами, визначеними п. 197.6 ст. 197 та п. 8 підрозділу 2 розділу XX ПКУ);
- надання телекомунікаційних послуг оператором телекомунікацій в частині благодійного повідомлення на благодійні цілі (пп. 197.24 ст. 197 ПКУ)<sup>49</sup>;
- міжнародна технічна та гуманітарна допомога (пп. 197.11 ст. 197 ПКУ).

**Оподаткування ПДВ благодійної допомоги.** Надання благодійної допомоги благодійними організаціями набувачам (отримувачам) такої допомоги звільнено від оподаткування ПДВ на підставі пп. 197.1.15 ст. 197 ПКУ. Під безоплатним постачанням слід розуміти постачання товарів (послуг) набувачам благодійної допомоги без будь-якої грошової, матеріальної або інших видів компенсації.

48 Лист ДФСУ від 19.07.2016 № 7565/Ф/99-99-15-02-02-14 «Щодо оподаткування діяльності адвокатських об'єднань, унесення до Реєстру неприбуткових установ та організацій, реєстрації платником ПДВ»

49 Закон України від 06.10.2016 № 1665-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1665-19/paran2#n2'.

На товари, які надходять як благодійна допомога від вітчизняних благодійників за цілями, визначеними ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»<sup>50</sup>, поширюються правила маркування. Маркування проводиться шляхом нанесення напису «Благодійна допомога. Продаж заборонено» на етикетку, ярлик або безпосередньо на зовнішню або внутрішню упаковку товару. Під час маркування товарів благодійної допомоги може використовуватися символіка благодійної організації та благодійника. Товари благодійної допомоги маркуються благодійниками, які надають таку допомогу. Контроль за виконанням правил маркування здійснюють місцеві органи виконавчої влади та контролюючі органи.

Не підлягають звільненню від оподаткування ПДВ операції з надання благодійної допомоги у вигляді зазначених у р. VI ПКУ підакцизних товарів (зокрема алкогольні напої та тютюнові вироби, пальне, автомобілі, тощо), цінних паперів (крім наданих ендавментів), нематеріальних активів і товарів/послуг, призначених для використання в господарській діяльності.

Оподаткування операцій з постачання підприємств та організацій інвалідів. Відповідно до п. 197.6 ст. 197 ПКУ звільняються від оподаткування ПДВ операції з постачання товарів (крім підакцизних товарів) та послуг, що безпосередньо виготовляються підприємствами та організаціями, які засновані громадськими організаціями інвалідів, де кількість інвалідів, які мають у таких організаціях основне місце роботи, становить протягом попереднього звітного періоду не менш як 50% середньооблікової кількості штатних працівників. Обов'язковою умовою є те, що фонд оплати праці інвалідів повинен становити не менш як 25% суми загальних витрат з оплати праці.

Підприємства та організації громадських організацій інвалідів мають право застосовувати зазначену пільгу за наявності реєстрації у територіальному контролюючому органі, яка здійснюється на підставі відповідної заяви платника ПДВ про бажання отримати таку пільгу і рішення уповноваженого органу відповідно до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»<sup>51</sup>.

Крім цього, тимчасово, до 01.01.2020, п. 8 підрозділу 2 розділу XX ПКУ передбачено оподаткування таких операцій за нульовою ставкою податку. Підприємства та організації, які засновані громадськими організаціями інвалідів, до операцій з постачання товарів (послуг), визначених ПКУ, можуть на власний розсуд обрати один із режимів оподаткування ПДВ (пільга або ставка 0%).

Міжнародна технічна (далі – МТД) та гуманітарна допомога. Міжнародна технічна допомога – майно, ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України.

Порядок отримання права на звільнення від оподаткування ПДВ операцій, що здійснюються у рамках проектів МТД, регламентується постановою КМУ від 15.02.2002 № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги»<sup>52</sup>.

Проекти (програми) підлягають обов'язковій державній реєстрації, яка здійснюється Міністерством економічного розвитку України<sup>53</sup>. Державна реєстрація проектів (програм) є підставою для акредитації їх виконавців, а також реалізації права на одержання відповідних

50 Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17'.

51 Порядок надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування для підприємств та організацій громадських організацій інвалідів затверджено постановою КМУ від 08.08.2007 № 1010 «Про затвердження Порядку надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування підприємствам громадських об'єднань інвалідів видається Міністерством соціальної політики України або обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, Міністерством соціальної політики Автономної Республіки Крим.

52 Постанова КМУ від 15.02.2002 № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF'.

53 Міністерство економічного розвитку України [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&title=MizhnarodnaTehnichnaDopomog'.

пільг, привілеїв, імунітетів, передбачених законодавством та міжнародними договорами України.

Гуманітарна допомога – це цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні, які потребують її за певних обставин. Гуманітарна допомога є різновидом благодійництва та регулюється Законом України «Про гуманітарну допомогу»<sup>54</sup>. Норми даного закону виявилися недовірними для оперативного застосування під час масштабної кризової ситуації (антитерористичної операції на Сході України). Міжнародні гуманітарні організації звертають увагу на те, що у своїй діяльності в Україні вони зіштовхуються зі складною та тривалою процедурою отримання дозволів та проходжень контролю, які передбачені чинним законодавством України. Для вирішення даної проблеми розроблено та зареєстровано законопроект «Про гуманітарну допомогу в кризових ситуаціях»<sup>55</sup> який має на меті врегулювати, зокрема, такі проблемні питання: приведення визначення та принципів гуманітарної допомоги у відповідність до норм міжнародного права; спрощення механізмів звільнення гуманітарної допомоги від оподаткування під час кризового періоду.

**Місцеві податки.** Податковим законодавством передбачено надання права сільським, селищним, міським радам та радам об'єднаних громад встановлювати ставки місцевих податків і зборів, до яких відноситься майновий податок, складовою частиною якого є земельний податок та податок на майно, відмінне від земельної ділянки.

**Земельний податок.** Нормами ст. 282 ПКУ визначено перелік суб'єктів господарювання, що звільнені від сплати земельним податком до яких, зокрема, віднесено бази олімпійської та параолімпійської підготовки (відповідно до переліку КМУ від 17.07.2015 № 496<sup>56</sup>) та громадські організації інвалідів України, підприємства та організації, які засновані громадськими організаціями інвалідів та спілками громадських організацій інвалідів і є їх повною власністю (пп. 282.1.2 ст. 282 ПКУ).

Нормами ст. 283 ПКУ визначено перелік об'єктів господарювання (види земельних ділянок за призначенням), які не підлягають оподаткуванню. Так, зокрема, не є об'єктом оподаткування земельні ділянки, надані для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення діяльності релігійних організацій України, статути (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку (пп. 283.1.8 ст. 288 ПКУ).

Органи місцевого самоврядування можуть встановлювати ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, який сплачується на відповідній території. Так, наприклад, відповідно до рішення 33 сесії Городищенської сільської ради шостого скликання від 21.05.2015 «Про встановлення земельного податку на 2016 рік» встановлено ставку земельного податку у розмірі 0,1% на землі для будівництва та обслуговування об'єктів фізичної культури і спорту<sup>57</sup>.

Інші організації громадянського суспільства є платниками земельного податку, який визначається з урахуванням типу земельної ділянки, на загальних підставах.

**Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.** Відповідно до пп. 266.2.2 ст. 266 ПКУ визначено перелік об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, які не є об'єктом оподаткування до яких, зокрема, відносяться:

54 Закон України від 22.10.1999 № 1192-XIV «Про гуманітарну допомогу» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1192-14'.

55 Проект Закону «Про гуманітарну допомогу в кризових ситуаціях» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=58615'.

56 Постанова КМУ від 17.07.2015 № 496 «Про затвердження переліку баз олімпійської та паралімпійської підготовки, що звільняються від сплати земельного податку» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248358979'.

57 Рішення 33 сесії Городищенської сільської ради шостого скликання від 21.05.2015 «Про встановлення земельного податку на 2016 рік» [Електронний ресурс]. Доступний з: 'http://bhrr.gov.ua/mistsevi-radi/item/1364-pro-vstanovlennya-zemel'nogo-podatku-na-2016-rik'.



- об'єкти житлової та нежитлової нерухомості, які перебувають у власності громадських організацій інвалідів та їх підприємств;
- об'єкти нерухомості, що перебувають у власності релігійних організацій, та використовуються виключно для забезпечення їхньої статутної діяльності, включаючи ті, в яких здійснюють діяльність засновані такими релігійними організаціями добродійні заклади (притулки, інтернати, лікарні тощо), крім об'єктів нерухомості, в яких здійснюється виробнича та/або господарська діяльність.

Сільські, селищні, міські ради або ради об'єднаних територіальних громад мають право встановлювати ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають в тому числі у власності ОГС у розмірі не вище 3% від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 кв. метр (пп. 266.5.1 ст. 266 ПКУ). Так, наприклад, відповідно до пп. 2.6.2 рішення Миколаївської міської ради від 18.06.2015 № 49/8<sup>58</sup> у 2016 році звільняються від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, громадські організації, що є неприбутковими.

### ***Податкові пільги та знижки для донорів (жертводавців), якщо пожертву зроблено на користь ОГС***

***Податкові преференції для донорів – фізичних осіб.*** Для фізичних осіб – платників податків, що отримують дохід у вигляді заробітної плати п. 166.3 ст. 166 ПКУ передбачена податкова знижка, яка дає можливість зменшити річний загальний оподаткований дохід, отриманий особою у вигляді заробітної плати, на суму коштів або вартість майна, переданих у вигляді пожертвувань або благодійних внесків неприбутковим організаціям. Розмір такої знижки не може перевищувати 4% від суми загального оподаткованого доходу звітного року.

Нарахування податкової знижки із зазначенням конкретних сум відображаються платником податку у річній податковій декларації, яка подається по 31 грудня включно наступного за звітним податкового року.

До податкової знижки включаються фактично здійснені фізичною особою витрати, підтверджені відповідними платіжними та розрахунковими документами, зокрема, квитанціями, фіскальними або товарними чеками, прибутковими касовими ордерами, копіями договорів, що ідентифікують продавця товарів (послуг) і їх покупця (отримувача). У зазначених документах обов'язково повинно бути відображено вартість таких товарів (послуг) і строк їх продажу (виконання, надання) (п. п. 166.2.1 п. 166.2 ст. 166 ПКУ). Оригінали зазначених документів не надсилаються контролюючому органу, але підлягають зберіганню платником податку протягом строку давності, встановленого ПКУ (1095 днів).

Слід звернути увагу на обмеження суми податкової знижки розміром доходу фізичної особи у вигляді заробітної плати. Чинна норма позбавляє права на податкову знижку фізичних осіб, що отримують доходи відмінні від заробітної плати, такі як доходи фізичної особи-підприємця, пенсії, стипендії, пасивні доходи, тощо.

***Податкові преференції для донорів – юридичних осіб. Податок на прибуток.*** Юридичні особи – платники податку на прибуток відповідно до положень пп. 140.5.9 ст. 140 ПКУ у випадку перерахування коштів або безоплатної передачі товарів (послуг) неприбутковій організації у розмірі, що перевищує 4% оподаткованого прибутку попереднього звітного року, зобов'язані збільшити базу оподаткування податком на прибуток на суму такого перевищення.

58 Рішення Миколаївської міської ради від 18.06.2015 № 49/8 «Про внесення змін та доповнень до рішення Миколаївської міської ради від 07.07.2011 № 7/3 «Про встановлення місцевих податків та зборів на території міста Миколаєва» [Електронний ресурс]. Доступний з: ' <https://mkrada.gov.ua/content/podatok-na-mayno.html> '.

Вищезазначена норма не застосовується до операцій з передачі коштів або вартості товарів, виконаних робіт, наданих послуг за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України<sup>59</sup>, які добровільно перераховані (передані) Збройним Силам України, Національній гвардії України, іншим утвореним відповідно до законів України військовим формуванням, їх з'єднанням, військовим частинам, підрозділам, установам або організаціям, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету, для потреб забезпечення проведення антитерористичної операції (п. 33 підрозділу 4 р. XX ПКУ).

Але норми ПКУ містять деякі обмеження щодо здійснення господарських операцій з неприбутковими організаціями. Так, положеннями пп. 140.5.4 ст. 140 ПКУ встановлені вартісні обмеження щодо здійснення операцій з придбання товарів (послуг) у неприбуткових організацій, які становлять 50 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року (у 2016 році – 68,9 тис. грн.)<sup>60</sup>. У разі якщо сума операцій перевищує встановлену граничну межу (50 розмірів мінімальної заробітної плати) то покупець товарів, робіт та послуг у неприбуткової організації збільшує базу оподаткування податком на прибуток на суму 30 відсотків всієї вартості таких товарів (послуг).

Слід зазначити, що дана норма ПКУ є дискримінаційною, оскільки обмежує права платників податків щодо придбання товарів (послуг) у неприбуткових організацій. Доцільним є розглянути питання щодо підвищення вартісного критерію по операціям з придбання у неприбуткових організацій до 100 розмірів мінімальної заробітної плати.

**ПДВ.** Операції з надання благодійної допомоги, зокрема, безоплатне постачання товарів (послуг) благодійним організаціям, утвореним і зареєстрованим відповідно до законодавства, звільняються від оподаткування ПДВ (пп. 197.1.15 ст. 197 ПКУ). Під безоплатним постачанням слід розуміти постачання товарів (послуг) благодійним організаціям та набувачам благодійної допомоги без будь-якої грошової, матеріальної або інших видів компенсації. У разі недотримання цих умов, такі операції оподатковуються на загальних підставах.

Благодійна допомога може надаватися у вигляді товарів (послуг), призначених для використання юридичними особами – її набувачами з метою провадження діяльності за цілями, передбаченими ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»<sup>61</sup>, зокрема, такими, як: опіка і піклування, законне представництво та правова допомога, соціальний захист, соціальне забезпечення, права людини і громадянина та основоположні свободи.

З метою усунення податкового навантаження та запровадження в Україні ефективного і дієвого засобу для збору коштів на благодійні цілі 06.10.2016 прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового Кодексу України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень»<sup>62</sup> яким запроваджено пільгу з ПДВ по операціям оператора телекомунікацій із надання телекомунікаційних послуг в частині здійснення благодійного телекомунікаційного повідомлення на благодійні цілі (п. 197.24 ст. 197, п. 192.2 ст. 192 та ПКУ). Даний законодавчий акт звільнив від податків ще один із інструментів благодійності – благодійні телекомунікаційні повідомлення, який успішно діє в усьому світі.

59 Постанова КМУ від 26.10.2016 № 758 «Про затвердження переліку товарів, виконаних робіт, наданих послуг за кодами згідно з Державним класифікатором продукції та послуг ДК 016:2010, вартість яких на період проведення антитерористичної операції включається до інших витрат звичайної діяльності або на вартість яких не проводиться коригування фінансового результату до оподаткування» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249445738>'.

60 Норми пп. 140.5.4 ст. 140 ПКУ не розповсюджуються на бюджетні установи.

61 Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>'.

62 Закон України від 06.10.2016 № 1665-VIII «Про внесення змін до Податкового Кодексу України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1665-viii>'.

### **Звільнення або пільга з податку на доходи бенефіціарів (отримувачів) допомоги від ОГС**

Порядок оподаткування благодійної допомоги податком на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) регулюється нормами п. 170.7 ст. 170 ПКУ. Для цілей оподаткування благодійна допомога поділяється на цільову та нецільову. Цільовою є благодійна допомога, що надається під визначені умови та напрями її витрачання, а нецільовою вважається допомога, яка надається без встановлення таких умов або напрямів.

Не включається до оподаткованого доходу цільова або нецільова благодійна допомога, що надається фізичній особі, яка постраждала внаслідок:

- екологічних, техногенних та інших катастроф у місцевостях, оголошених згідно з Конституцією України зонами надзвичайної екологічної ситуації, – у граничних сумах, визначених Кабінетом Міністрів України;
- стихійного лиха, аварій, епідемій та епізоотій загальнодержавного або місцевого характеру, які завдали шкоди або створюють загрозу здоров'ю громадян, навколишньому природному середовищу, викликали або можуть викликати людські жертви чи втрату власності громадян, у зв'язку з якими рішення про залучення (надання) благодійної допомоги було прийнято відповідно Кабінетом Міністрів України або органом місцевого самоврядування, у граничних сумах, визначених Кабінетом Міністрів України або органом місцевого самоврядування відповідно.

Благодійна допомога, що надається на зазначені цілі, повинна розподілятися зокрема через банківські рахунки благодійних організацій, Товариства Червоного Хреста України, внесених до Реєстру неприбуткових організацій та установ.

Також не оподатковується ПДФО і військовим збором цільова благодійна допомога, надана резидентами України (юридичними чи фізичними особами) у будь-якій сумі (вартості) на цілі визначені абз. «а» пп. 170.7.4 ст. 170 ПКУ, зокрема закладу охорони здоров'я для компенсації вартості платних послуг з лікування, протезно-ортопедичним підприємствам, реабілітаційним установам для компенсації вартості платних реабілітаційних послуг, технічних та інших засобів реабілітації.

Інші випадки надання цільової благодійної допомоги перераховуються у пп. «б» – «ж» пп. 170.7.4 кодексу, серед яких отримувачами допомоги встановлені заклади, що переважно надають соціальні послуги такі як: будинки малят (дитини), будинки – інтернати, дитячі будинки сімейного типу, пенітенціарні заклади, будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів, аматорські спортивні організації, та інші.

Отримувач цільової благодійної допомоги у вигляді коштів має право на її використання протягом строку, встановленого умовами такої допомоги, але не більше 12 календарних місяців (з можливістю подовження терміну), наступних за місяцем отримання такої допомоги, за винятком отримання благодійної допомоги у вигляді ендавменту<sup>63</sup>. Якщо цільова благодійна допомога у вигляді коштів не використовується її набувачем протягом такого строку та не повертається благодійнику до його закінчення, то такий набувач зобов'язаний включити невикористану суму такої допомоги до складу загального річного оподаткованого доходу задекларувати та сплатити ПДФО.

Підпунктом 170.7.8 ст. 170 ПКУ встановлено, що не включається до оподаткованого доходу благодійна допомога, що надається волонтерами у будь-якій сумі (вартості), для закупівлі або у вигляді спеціальних засобів індивідуального захисту (каска, бронешилетів, виготовлених відповідно до військових стандартів), технічних засобів спостереження, лікарських засобів, засобів особистої гігієни, продуктів харчування, предметів речового забезпечення

63 Термін «ендавмент» означає суму коштів або цінних паперів, які вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання процентів або дивідендів, нарахованих на суму такого ендавменту. При цьому такий набувач не має права витратити або відчувувати основну суму такого ендавменту без згоди благодійника.

чи інших товарів (робіт, послуг) за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України<sup>64</sup>, чи для оплати (компенсації) вартості лікарських засобів, донорських компонентів, виробів медичного призначення, технічних та інших засобів реабілітації, платних послуг з лікування, забезпечення виробами медичного призначення, технічними та іншими засобами реабілітації, послуг медичної реабілітації, санаторно-курортного оздоровлення.

Для забезпечення соціального захисту та допомоги вимушено переселеним особам, учасників масових акцій громадського протесту в Україні, учасникам бойових дій, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, і беруть безпосередню участь в антитерористичній операції та членам їх сімей, внесені зміни до податкового законодавства, якими додатково передбачено ряд пільг. Зокрема, ст. 165 ПКУ доповнено новим підпунктом 165.1.54, згідно з нормами якого до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку не включається сума (вартість) благодійної допомоги, виплаченої (наданої) благодійниками, у тому числі благодійниками – фізичними особами, які внесені до Реєстру волонтерів антитерористичної операції<sup>65</sup> в порядку, визначеному Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, визначено Постановою КМУ від 20.08.2014 р. № 413<sup>66</sup>, яка визначає процедуру надання статусу та категорії таких осіб. Набувач благодійної допомоги зобов'язаний підтвердити благодійнику – юридичній особі статус учасника бойових дій. Члени сімей зазначених осіб зобов'язані підтвердити родинний зв'язок з учасником бойових дій, статус учасника бойових дій, поранення, інше пошкодження здоров'я, загибель та інші пошкодження внаслідок АТО.

Додатково передбачено, що благодійна допомога на відновлення втраченого майна та на інші потреби за переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України<sup>67</sup>, що виникли у платників податку, визначених пп. 165.1.54 ст. 165 ПКУ не включається до оподатковуваного доходу у розмірі, що не перевищує 1 000 мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року. У 2015 році такий розмір складав 1 218 000 грн., у 2016 – 1 378 000 грн.

Щодо нецільової благодійної допомоги, яка надається без встановлення умов або напрямів її витрачання, то податковим законодавством визначено звільнення від оподаткування такої допомоги у розмірі податкової соціальної пільги (пп. 170.7.3 ст. 170 та абз. 1 пп. 169.4.1 ст. 169 ПКУ), яка у 2016 році складає 1930 грн.

Сума перевищення нецільової благодійної допомоги над визначеним у ПКУ розміром включається до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку і підлягає оподаткуванню ПДФО та військовим збором на загальних підставах (за ставками 18 та 1,5 відсотків відповідно).

Виключенням є отримання нецільової благодійної допомоги, що надається платнику податків, який постраждав внаслідок екологічних, техногенних та інших катастроф у граничних сумах, визначених Кабінетом Міністрів України. Така нецільова благодійна допомога повинна розподілятися через державний чи місцевий бюджет, Товариство Червоного Хреста України,

64 Постанова КМУ від 24.02.2016 № 112 «Про затвердження переліку засобів, товарів (робіт, послуг), сума (вартість) благодійної допомоги для закупівлі або у вигляді яких не включається до оподатковуваного доходу платників податку на доходи фізичних осіб» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112-2016-%D0%BF>'.

65 Наказ Міністерства фінансів України від 30.10.2014 № 1089 «Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру волонтерів антитерористичної операції» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1471-14>'.

66 Постанова КМУ від 20.08.2014 № 413 «Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/413-2014-%D0%BF>'.

67 Постанова КМУ від 26.11.2014 № 653 «Про затвердження переліку потреб, сума благодійної допомоги для задоволення яких не включається до оподатковуваного доходу платників податку на доходи фізичних осіб» [Електронний ресурс]. Доступний з: '<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/653-2014-%D0%BF>'.

або через банківські рахунки благодійних організацій, внесених до Реєстру неприбуткових організацій та установ.

На думку представників благодійних організацій розмір нецільової благодійної допомоги є недостатнім для надання коштів соціально незахищеним верствам населення для задоволення їх базових потреб. Тому, на їх погляд, доцільним є підвищення розміру нецільової благодійної допомоги до рівня реального прожиткового мінімуму<sup>68</sup>. Дане питання потребує розгляду та аналізу з урахуванням проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»<sup>69</sup> яким передбачається встановлення розміру прожиткового мінімум на одну особу в розрахунку на місяць з 01.01.2017 у розмірі 1544 грн., а мінімальної заробітної плати – 3200 грн. Таким чином, розмір нецільової благодійної допомоги, що не підлягає оподаткуванню ПДФО у 2017 році складе лише 2160 грн. на рік (або 180 грн. на місяць), що в 14 разів менше фактичного розміру прожиткового мінімуму розрахованого Міністерством соціальної політики України<sup>70</sup> який складає 2 669 грн. на місяць.

### **Преференції при здійсненні ОГС оренди державного та комунального майна**

Важливою складовою непрямого державного фінансування ОГС є розмір плати за оренду державного або комунального майна і порядок її стягнення. Наявність різниці між ринковими й державними ставками плати за оренду аналогічного майна свідчить про певну державну політику стосовно сприяння розвитку ОГС.

Під орендою розуміють договірне строкове платне володіння і користування майном, переданим орендодавцем орендареві для самостійної господарської діяльності. У контексті державного та комунального майна оренда – це те ж строкове платне, засноване на договорі, користування майном державних підприємств і організацій та підприємств, заснованих на майні, що перебуває у комунальній власності. Крім того, оренда державного та комунального майна передбачає передання майна у строкове (тимчасове) платне користування (без надання права орендареві розпоряджатися орендованим майном), і її слід розглядати лише як господарську операцію щодо оперативного володіння майном.

Розмір орендної плати за державне майно визначається відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»<sup>71</sup> за методикою, встановленою Кабінетом Міністрів України<sup>72</sup> (далі – Методика), а для об'єктів, що перебувають у комунальній власності – органами місцевого самоврядування.

Відповідно до Методики встановлені ставки за розміщення творчих спілок, громадських об'єднань, релігійних та благодійних організацій на площі до 50 кв. метрів, що не використовується для провадження підприємницької діяльності, у розмірі 3% від вартості орендованого майна, та 7% – для частини площі, що перевищує 50 кв. метрів. Для громадських об'єднань інвалідів на площі до 100 кв. метрів, що не використовується для провадження підприємницької діяльності застосовується ставка у розмірі 1%, та 7% – для частини площі, що перевищує 100 кв. метрів. Вище приведені ставки оренди державного майна для ОГС є нижчими ніж для інших суб'єктів орендних відносин. Але навіть такі ставки значно вищі, ніж ті, що застосовуються для бюджетних установ та інших організацій (п. 10 Методики) для яких річна ставка встановлена на рівні 1 гривня за рік оренди.

Відносини у сфері оренди комунального майна регулюються положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про оренду державного та

68 Громадській простір. «Лариса Жигун: усі звички потрібно виховувати, і благодійність – не виняток» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://www.prostir.ua/?focus=larysa-zhyhunusi-zvycky-potribno-vyhovuvaty-i-blahodijnist-ne-vynatok>.

69 Проект Закону України від 15.09.2016 № 5000 «Про Державний бюджет України на 2017 рік» [Електронний ресурс]. Доступний з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60032](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032).

70 Інформація щодо фактичного розміру прожиткового мінімуму [Електронний ресурс]. Доступний з: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=194555&cat\\_id=141688](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=194555&cat_id=141688).

71 Закону України від 10.04.1992 № 2269-XII «Про оренду державного та комунального майна» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>.

72 Постанова КМУ від 04.10.1995 № 786 «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу» [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/786-95-%D0%BF>.

комунального майна» відповідно до яких органи місцевого самоврядування встановлюють розмір орендної плати на об'єкти комунальної власності територіальної громади. Методика розрахунку орендної плати визначаються органами місцевого самоврядування (для об'єктів, що перебувають у комунальній власності) на тих самих методологічних засадах, як і для об'єктів, що перебувають у державній власності. Вартість оренди, умови та строки залежать від прийнятого місцевою радою порядку передачі майна територіальної громади в оренду та положення про оренду нежитлових приміщень, що належать до комунальної власності. Пільгова орендна ставка не повинна бути меншою за витрати орендодавця на утримання такого майна (з цією метою проводиться оцінка об'єкта оренди) та залежить від цільового використання. Оскільки як бюджетні установи, так і ОГС здійснюють діяльність, яка не передбачає отримання прибутку та має соціальне значення, то задля рівних умов при здійсненні їх діяльності доцільним є застосування однакових регуляторних умов.

### ***Перспективи 2017 (аспекти, пов'язані з питаннями оподаткування неприбуткових організацій)***

Як завжди, протягом останніх трьох років зміни до податкового законодавства приймаються наприкінці року та зазвичай передбачають значні зміни. Так, законопроектом від 07.11.2016 № 5368 «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо покращення інвестиційного клімату в Україні)»<sup>73</sup>, передбачено низку змін для ОГС, основними з яких є наступні:

- до 01.07.2017 подовжено термін для внесення змін до статутних (установчих) документів відповідно до пп. 133.4.1 ст. 133 ПКУ та подання заяви 1-РН до територіального контролюючого органу;
- передбачається надання новоствореній неприбутковій організації права внесення до Реєстру неприбуткових установ та організацій з дня державної реєстрації (за умови подання заяви 1-РН під час або протягом 10 днів з дня державної реєстрації);
- уточнюються вимоги щодо установчих документів бюджетних установ та організацій із розгалуженою структурою;
- для неприбуткових організацій, які відповідають вимогам ПКУ та внесені до Реєстру неприбуткових установ та організацій встановлюється річний податковий звітний період;
- посилюється відповідальність неприбуткових організацій за нецільове використання коштів (відповідно до діючих норм неприбуткова організація зобов'язана сплачувати податок на прибуток до кінця року, у якому було вчинене порушення; з 2017 обов'язок подавати декларацію з податку на прибуток та сплачувати податок розповсюджується і на наступний рік);
- встановлюється обов'язок надання до контролюючого органу фінансової звітності, як додатка до звіту про використання доходів (прибутків) неприбуткової організації;
- збільшено з 12 до 24 місяців термін, протягом якого отримувач може використовувати цільову благодійну допомогу, надану на лікування без оподаткування такої суми податком на доходи фізичних осіб.

### ***Рекомендації щодо поліпшення нормативної бази для здійснення непрямой фінансової підтримки ОГС***

З огляду на викладене у розділі та аналізу норм податкового та іншого законодавства України можна виділити декілька проблем, які потребують вирішення на законодавчому рівні.

- З метою заохочення надання благодійної допомоги жертводавцями у вигляді товарів (послуг) доцільним є внесення змін до пп. «а» п. 198.5 ст. 198 ПКУ в частині скасування необхідності здійснення нарахування «компенсуючих» податкових зобов'язань з ПДВ надавачем допомоги на вартість такої допомоги.

73 Проект Закону від 07.11.2016 № 5368 «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо покращення інвестиційного клімату в Україні)» [Електронний ресурс]. Доступний з: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60443](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60443).

- З огляду на підвищення у 2017 році соціальних стандартів доцільним є розглянути та вирішити питання щодо збільшення граничного рівня нецільової благодійної допомоги, що не оподатковується податком на доходи фізичних осіб. Таке підвищення може бути проведено шляхом використання при визначенні граничного рівня нецільової благодійної допомоги мінімальної заробітної плати (замість прожиткового мінімуму) та збільшенням коригуючого коефіцієнта.
- Для стимулювання придбання товарів (послуг) у ОГС доцільним є внесення змін до пп. 140.5.4 ст. 140 ПКУ в частині збільшення ліміту який не передбачає збільшення об'єкту оподаткування податком на прибуток до 75 мінімальних заробітних плат на операції з придбання у неприбуткових організацій.
- Для фінансового стимулювання розвитку ОГС доцільним є запровадження механізму відсоткової філантропії, який дасть можливість громадським організаціям отримати додаткові ресурси та створить конкурентне середовище для їхнього функціонування.
- З метою створення однакових умов для здійснення діяльності доцільним є переглянути ставки орендної плати за державне майно в частині приведення їх до рівня ставок бюджетних установ, оскільки як бюджетні установи, так і ОГС здійснюють діяльність, яка не передбачає отримання прибутку та має соціальне значення.

## II. СПІВПРАЦЯ В СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ

### 2.1 Участь ОГС у виконанні державних цільових програм

#### *Державні закупівлі*

До реформування системи державних закупівель у 2015-2016 рр. участь ОГС у публічних закупівлях стримувалася багатьма чинниками. Головними серед них була невизначеність права ОГС, насамперед громадських організацій, самостійно здійснювати господарську діяльність; дискримінаційні вимоги до учасників процедур; значний розмір забезпечення участі у процедурах закупівель, що могли виконати лише нечисленні ОГС; корупційні порушення. Кількість ОГС-учасників публічних закупівель протягом року не перевищувала 3-5 організацій, і то, як правило, ці організації були прямо пов'язані з державними замовниками.

Втім, вступ України до Світової організації торгівлі, виконання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та низки нових редакцій національних законів про окремі види ОГС, запобігання корупції та електронне урядування дозволили змінити загальні умови участі ОГС у публічних закупівлях. Зокрема, в квітні 2016 року набув чинності також новий закон «Про публічні закупівлі», а в серпні 2016 року електронні публічні закупівлі стали обов'язковими для всіх замовників. Звіти про укладені договори на суму не менше 50 тис. грн. публікуються в системі електронних закупівель. Відтак – згідно з принципом «всі бачать все» – річні плани закупівель замовників і зміни до цих планів мають бути загальнодоступними на порталі Міністерства економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ), а участь у публічних закупівлях стала можливою для нерезидентів, фізичних осіб, а також резидентів, які не є платниками податку на додану вартість.

#### *Сфера застосування Закону України «Про державні закупівлі»*

Треба зазначити, що положення власне Закону України «Про публічні закупівлі» застосовуються лише для так званих надпорогових закупівель, які щодо товарів і послуг перевищують 200 тис. грн., а для робіт – 1,5 млн. грн. У визначених законом окремих сферах господарської діяльності становлять 1 млн. грн. для товарів і послуг і 5 млн. грн. для робіт. До таких сфер, зокрема, належать виробництво, постачання і транспортування питної води, послуги поштового зв'язку, виготовлення, реалізація, ремонт, утилізація озброєння і військової техніки, боєприпасів.

Закон визнає послугами будь-який предмет закупівлі, крім товарів і робіт, зокрема транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, лізинг, найм (оренда), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт.

*Роботи* – це проектування, будівництво нових, розширення, реконструкція, капітальний ремонт та реставрація існуючих об'єктів і споруд виробничого і невиробничого призначення, роботи з нормування в будівництві, геологорозвідувальні роботи, технічне переоснащення діючих підприємств та супровідні роботам послуги, у тому числі геодезичні роботи, буріння, сейсмічні дослідження, аеро- і супутникова фотозйомка та інші послуги, що включаються до кошторисної вартості робіт, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих робіт.

*Товари* – продукція, об'єкти будь-якого виду та призначення, у тому числі сировина, вироби, устаткування, технології, предмети у твердому, рідкому і газоподібному стані, а також послуги, пов'язані з постачанням таких товарів, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих товарів.

Щоправда, дія закону не поширюється на кілька важливих для ОГС видів господарської діяльності, зокрема:

- придбання та оренду землі та іншого нерухомого майна і майнових прав;



- фінансові послуги;
- послуги міжнародних третейських судів, міжнародних комерційних арбітражів, послуги з провадження наукової, науково-технічної діяльності, які фінансуються на конкурсній основі в порядку, визначеному Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність»;
- товари і послуги, що підлягають закупівлі відповідно до угод щодо закупівлі, що укладаються Міністерством охорони здоров'я, із спеціалізованими організаціями;
- товари, роботи і послуги, що підлягають закупівлі відповідно до угод, що укладаються центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері національної безпеки, у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва із спеціалізованими організаціями, які здійснюють закупівлі.

Окремими законами регулюються публічні закупівлі в деяких сферах, зокрема:

- послуг поштового зв'язку, поштових марок та маркованих конвертів;
- телекомунікаційних послуг, у тому числі з ретрансляції радіо- та телесигналів (крім послуг мобільного зв'язку та послуг Інтернет-провайдерів);
- послуг з підготовки фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів (післядипломна освіта) за державним замовленням;
- товарів і послуг, закупівля яких здійснюється відповідно до програм Глобального фонду для боротьби із СНІДом, туберкульозом та малярією в Україні.

Закупівля товарів, робіт і послуг за кошти кредитів, позик, що надані відповідно до міжнародних договорів України Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Міжнародною фінансовою корпорацією, Багатостороннім агентством з гарантування інвестицій, Міжнародною асоціацією розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейським інвестиційним банком, Північним інвестиційним банком, а також іншими міжнародними валютно-кредитними організаціями, здійснюється згідно з правилами і процедурами, встановленими цими організаціями (за наявності).

### **Участь ОГС у державних закупівлях**

Згідно з даними системи ProZorro (<https://prozorro.gov.ua/>), у 2016 році 42 громадські організації виграли 121 пропозицію на загальну суму 9 926 тис. грн.

Щоправда, переважну частину публічних закупівель (72%) громадські організації проводили через власні підприємства: на 13 таких підприємств припала 91 пропозиція на загальну суму 7 142 тис. грн. При цьому 41 пропозицію на загальну суму 2 747 тис. грн. виграло одне підприємство в Дніпропетровській області, яке було також єдиним переможцем надпорогових закупівель у цій вибірці.

**Таблиця 2. Участь ОГС у публічних закупівлях станом на січень 2017 року (підготовлено за даними системи ProZorro)**

Регіон	Кількість ОГС	Кількість пропозицій	Загальна сума, тис. грн.
Дніпропетровська область	4	51	3 189
Місто Київ	13	17	2 160
Харківська область	1	1	1 129
Запорізька область	1	4	961
Луганська область	1	1	788
Черкаська область	1	22	451
Львівська область	2	5	239
Рівненська область	1	2	222
Івано-Франківська область	1	2	105
Волинська область	1	1	81
Вінницька область	1	1	55
Чернівецька область	1	1	55
Тернопільська область	1	1	35
Одеська область	1	1	25

Принципи публічних закупівель, які поширюються на ОГС як учасників відповідних процедур:

- Добросовісна конкуренція
- Максимальна економія та ефективність
- Прозорість на всіх стадіях закупівель
- Недискримінація учасників (що дуже важливо в частині кваліфікаційних та інших вимог до учасників-ОГС)
- Об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій
- Запобігання корупційним порушенням і зловживанням.

Важливо, що ОГС мають також певні права у сфері моніторингу та оцінки публічних закупівель, без права втручання у процедури закупівель. Зокрема, стаття 10 закону встановлює, що громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель.

Замовники і учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України.

Окремо вказується інформування громадськості про політику закупівель та співробітництво з громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель як обов'язки Уповноваженого органу.

### **Процедури державних закупівель:**

**Допорогові закупівлі.** У квітні 2016 року було затверджено Порядок здійснення допорогових закупівель<sup>74</sup>. Цей акт становить особливий практичний інтерес для ОГС, оскільки цей порядок регулює публічні закупівлі на суми від 3 тис. грн. до 200 тис. грн. (для товарів і послуг) і до 1,5 млн. грн. для робіт. На допорогові закупівлі припадало в 2016 році 59,3% всіх процедур публічних закупівель<sup>75</sup>. Замовниками допорогових закупівель можуть бути як

74 Режим доступу: <http://zakon.sop.com.ua/regulations/1521/8196/8197/486906/>

75 <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/3095a3a7-61a5-4cd4-b1b7-2767b40d2b18/state/analysis>

розпорядники бюджетних коштів, так і господарські товариства та об'єднання, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка становить не менше 50%.

Допорогова закупівля передбачає такі етапи:

- Оголошення закупівлі
- Період уточнень (не менше одного робочого дня для закупівель на суму до 50 тис. грн. і трьох робочих днів для закупівель на більшу суму)
- Період подання пропозицій (не менше одного робочого дня для закупівель на суму до 50 тис. грн. і двох робочих днів для закупівель на більшу суму)
- Аукціон (крок аукціону в діапазоні від 0,5% до 3% очікуваної ціни закупівлі)
- Кваліфікація, визначення переможця та завершення закупівлі.

Оголошення повинне містити інформацію про предмет закупівлі, очікувану вартість, умови договору, порядок проведення закупівлі і подання пропозицій, вимоги до учасників, а також іншу інформацію, яка є необхідною для проведення закупівлі на думку замовника.

У вимогах, що містять посилання на конкретну торгову марку або виробника, замовник може вказати, які аналоги або еквіваленти відповідних товарів і послуг приймаються у пропозиціях учасників.

Замовник може додатково вимагати забезпечення пропозиції, яка становить не більше 0,5% очікуваної вартості робіт або 3% очікуваної вартості товарів чи послуг. Якщо замовник використовує для оцінки пропозицій нецінові критерії, їх питома вага не повинна перевищувати 30% балів або інших оціночних параметрів.

Дата і час електронних аукціонів призначаються електронною системою закупівель автоматично; користувачі можуть спостерігати за перебігом аукціону і визначенням переможця онлайн.

Скарги учасників допорогових закупівель регулюються пунктом 14 Порядку. У випадку, якщо відповідь замовника на електронну скаргу учасника відсутня протягом трьох днів або отримує незадовільну оцінку учасника, скаргу розглядає комісія з розгляду звернень. Рішення комісії мають рекомендаційний характер і не зупиняють процедуру публічних закупівель; на їх підставі замовники можуть переглянути свої рішення або скасувати публічну закупівлю. Цей порядок оскарження істотно відрізняється від надпорогових закупівель, скарги щодо яких зупиняють укладання договору про закупівлі. Ці скарги може розглядати постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України, а розмір плати за розгляд скарг встановлює Кабінет Міністрів України<sup>76</sup>.

**Відкриті торги.** Відкриті торги визнано основною процедурою публічних закупівель, відкритою для всіх заінтересованих осіб<sup>77</sup>. Для їх проведення потрібно подання не менше двох пропозицій протягом не менше ніж 15 днів після оприлюднення замовником оголошення на веб-порталі Уповноваженого органу.

В оголошенні про проведення процедури відкритих торгів обов'язково зазначаються:

- найменування та місцезнаходження замовника;
- назва предмета закупівлі;
- кількість та місце поставки товарів або обсяг і місце виконання робіт чи надання послуг;
- очікувана вартість закупівлі товарів, робіт або послуг із зазначенням інформації про включення до очікуваної вартості податку на додану вартість (ПДВ) та інших податків і зборів;
- строк поставки товарів, виконання робіт, надання послуг;
- кінцевий строк подання тендерних пропозицій;
- розмір, вид та умови надання забезпечення тендерних пропозицій (якщо замовник вимагає його надати);
- дата та час розкриття тендерних пропозицій;

76 Стаття 18 Закону України «Про публічні закупівлі»

77 Стаття 20 Закону України «Про публічні закупівлі»

- розмір мінімального кроку пониження ціни під час електронного аукціону у відсотках або грошових одиницях та математична формула, що буде застосовуватися при проведенні електронного аукціону для визначення показників інших критеріїв оцінки;
- додаткова інформація, визначена замовником.

Тендерна документація також оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу і повинна включати, зокрема, інструкцію з підготовки тендерних пропозицій, кваліфікаційні критерії та спосіб їх підтвердження, характеристику (технічну специфікацію) предмета закупівлі, проект договору закупівлі, строк дійсності тендерних пропозицій (не менше 90 днів), а також умови надання, повернення або неповернення забезпечення (за наявності вимог замовника).

Роз'яснення щодо тендерної документації та вимоги щодо усунення корупційних та інших порушень надаються замовником на підставі звернення фізичних або юридичних осіб через електронну систему закупівель. В разі ненадання або несвоєчасного надання роз'яснень строк подання тендерних пропозицій автоматично продовжується принаймні на сім днів. Розмір забезпечення тендерних пропозицій такий самий, як для допорогових закупівель, але це забезпечення може не повертатися учаснику у випадку відкликання ним тендерної пропозиції до закінчення граничного строку їх дійсності (не менше 90 днів), відмови переможця відкритих торгів укласти договір закупівлі або надати забезпечення виконання договору закупівлі (за наявності вимоги замовника в тендерній документації), який не може перевищувати 5% вартості договору закупівлі. Кожен учасник має право подати тільки одну тендерну пропозицію (у тому числі до визначеної в тендерній документації частини предмета закупівлі (лота). Розкриття та оцінка тендерних пропозицій здійснюється електронною системою закупівель автоматично (крім конфіденційної інформації) на основі критеріїв і методики оцінки, визначених замовником у тендерній документації, та шляхом електронного аукціону. Дата і час проведення електронного аукціону, що відбувається у три етапи відповідно до статті 29 закону, визначаються електронною системою автоматично, але не раніше ніж через п'ять днів після оприлюднення протоколу розгляду тендерних пропозицій, що також формується електронною системою.

Критеріями оцінки тендерних пропозицій є:

- для товарів, робіт і послуг, що виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією (технічним проектом), для яких існує постійно діючий ринок – ціна;
- у разі здійснення закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультативних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт) – ціна разом з іншими критеріями оцінки (зокрема, умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати, передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів).

Питома вага цінового критерію не може бути менше 70% (крім конкурентного діалогу).

Як бачимо, з технічної і фінансової точки зору участь ОГС у відкритих торгах потребує найбільших витрат, що виправдано для великих закупівель. Тому на відкриті торги припадало в 2016 році лише 8,4% всіх процедур публічних закупівель. Крім того, замовник може відмінити торги, якщо відсутня подальша потреба у закупівлях, або визнати торги такими, що не відбулися, в разі скорочення видатків на публічні або перевищення суми, передбаченої замовником, в найбільш економічно вигідній тендерній пропозиції.

До цих ризиків треба додати відміну процедури закупівлі в разі допущення електронною системою тендерних пропозицій менш ніж двох учасників (для рамкових угод – трьох учасників) процедура відкритих торгів скасовується.

В рамках відкритих торгів укладаються також рамкові угоди на строк не більше чотирьох років; рамкові угоди з кількома учасниками, якщо в ній беруть участь не менше трьох учасників, які погоджуються на істотні умови, визначені замовником у рамковій угоді.

**Конкурентний діалог.** Згідно зі статтею 33 закону, замовник може застосувати конкурентний діалог за таких умов:

- замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або визначити вид послуг, і для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками;
- предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт, визначення вимог до виконання яких потребує переговорів.

Конкурентний діалог проводиться у два етапи: подання тендерних пропозицій і переговори замовника з усіма учасниками (але не менше трьох), чиї тендерні пропозиції не були відхилені.

У тендерній документації для першого етапу зазначаються критерії оцінки, кваліфікаційні критерії до учасників та інформація про спосіб документального підтвердження відповідності учасників, пропозиції щодо технічних, якісних та інших характеристик предмета закупівлі, умови поставки, час та місце надання послуг або виконання робіт.

Замовник проводить переговори з кожним учасником окремо, а також додатково можуть проводитися спільні зустрічі з усіма учасниками. Замовник під час переговорів не має права застосовувати дискримінаційний підхід до різних учасників та розкривати іншим учасникам запропоновані рішення або іншу конфіденційну інформацію, отриману від учасника, який бере участь у переговорах, без його згоди.

Після завершення діалогу замовник вносить зміни до тендерної документації щодо технічних вимог та вимог до якості предмета закупівлі чи визначає нові характеристики предмета закупівлі та запрошує всіх учасників, які брали участь у діалозі, взяти участь у другому етапі і подати остаточні тендерні пропозиції із зазначенням ціни. Строк подання тендерних пропозицій на другому етапі становить не менше 15 днів з дня отримання запрошення взяти участь у другому етапі. Розгляд та оцінка пропозицій учасників на другому етапі здійснюються відповідно до вимог про відкриті торги. З учасником процедури закупівлі, якого визначено переможцем, замовник укладає договір про закупівлю.

Строк подання тендерних пропозицій для участі в першому етапі конкурентного діалогу не повинен бути меншим, ніж 30 днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурентного діалогу на веб-порталі Уповноваженого органу.

**Переговорна процедура.** Переговорна процедура закупівлі застосовується замовником як виняток у разі:

1. закупівлі творів мистецтва або закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, або укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу;
2. відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником, за відсутності при цьому альтернативи;
3. нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, що унеможливають дотримання замовниками строків для проведення тендеру, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам. Застосування переговорної процедури закупівлі в таких випадках здійснюється за рішенням замовника щодо кожної процедури;
4. якщо замовником було двічі відмінено тендер через відсутність достатньої кількості учасників, при цьому предмет закупівлі, його технічні та якісні характеристики, а також вимоги до учасника не повинні відрізнятися від вимог, що були визначені замовником у тендерній документації;
5. потреби здійснити додаткову закупівлю в того самого постачальника з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами чи послугами, якщо заміна попереднього постачальника (виконавця робіт,

надавача послуг) може призвести до несумісності або виникнення проблем технічного характеру, пов'язаних з експлуатацією та обслуговуванням;

6. необхідності проведення додаткових будівельних робіт, не зазначених у початковому проекті, але які стали через непередбачувані обставини необхідними для виконання проекту за сукупності таких умов: договір буде укладено з попереднім виконавцем цих робіт, такі роботи технічно чи економічно пов'язані з головним (первинним) договором; загальна вартість додаткових робіт не перевищує 50 відсотків вартості головного (первинного) договору;
7. закупівлі юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, у тому числі з метою захисту національної безпеки і оборони, під час врегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України, на підставі рішення Кабінету Міністрів України або введених в дію відповідно до закону рішень Ради національної безпеки і оборони України.

За результатами проведених переговорів з учасником (учасниками) замовник приймає рішення про намір укласти договір. Повідомлення про намір укласти договір обов'язково безоплатно оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу протягом одного дня після прийняття рішення та повинно містити:

- найменування та місцезнаходження замовника;+
- найменування, кількість товару та місце його поставки, вид робіт і місце їх виконання або вид послуг та місце їх надання;
- строки поставки товарів, виконання робіт, надання послуг;
- найменування, місцезнаходження та контактні телефони учасника (учасників), з яким проведено переговори;
- ціну пропозиції;
- обґрунтування застосування переговорної процедури.

Замовник має право укласти договір про закупівлю за результатами застосування переговорної процедури закупівлі у строк не раніше ніж через 10 днів (5 днів у визначених законом випадках) з дня оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти такий договір.

З метою забезпечення права на оскарження рішень замовника договір про закупівлю не може бути укладено раніше ніж через 10 днів з дати оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти договір про закупівлю.

Переговорна процедура закупівлі відмінюється замовником у разі:

- якщо замовником допущено порушення, що вплинули на об'єктивність визначення переможця процедури закупівлі;
- неможливості усунення порушень, що виникли через виявлені порушення законодавства з питань закупівель;
- відсутності подальшої потреби в закупівлі товарів, робіт і послуг;
- скорочення видатків на здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг;
- невідповідності учасником договору про закупівлю у строк 35 днів (20 днів у визначених законом випадках) з дня оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти договір за результатами застосування переговорної процедури закупівлі.

**Кваліфікаційні критерії.** Відповідно до статті 16 закону, замовник публічних закупівель установлює один або декілька з таких кваліфікаційних критеріїв:

- наявність обладнання та матеріально-технічної бази;
- наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;
- документально підтверджений досвід виконання аналогічного договору.

Кваліфікаційні критерії та перелік документів, що підтверджують інформацію учасників про відповідність їх таким критеріям, зазначаються в тендерній документації та вимагаються під час проведення переговорів з учасником за переговорної процедури закупівлі.

Відсутність документів, що не передбачені законодавством для учасників, у складі тендерної пропозиції не може бути підставою для її відхилення замовником.

### ***Державне замовлення***

Прийняття нового закону про державні закупівлі мало одним із наслідків скасування закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» № 493/95-вр від 22.12.1995 р., який регулював публічні закупівлі для реалізації державних і міждержавних цільових програм, та значно звузило сферу застосування державного замовлення відповідно до статті 13 Господарського кодексу України. Окрім державних оборонних замовлень, пов'язаних з обороноздатністю України та контрактацією сільськогосподарської продукції та інших товарів для формування державних матеріальних резервів, важливим залишається державне замовлення у сфері вищої освіти, підвищення кваліфікації та професійної підготовки<sup>78</sup>, скористатися яким можуть окремі працівники або волонтери ОГС.

Стаття 183 ГКУ встановлює особливості договорів за державним замовленням і передбачає, що держава в особі Кабінету Міністрів України виступає гарантом за зобов'язаннями державних замовників. Укладення сторонами договору за державним замовленням (державного контракту) здійснюється шляхом підписання сторонами єдиного документа, а розбіжності підлягають судовому оскарженню. Ухилення від укладення договору за державним замовленням є порушенням господарського законодавства. Спори, пов'язані з укладенням договору за державним замовленням, в тому числі при ухиленні від укладення договору однієї або обох сторін, вирішуються в судовому порядку. Виконавець державного замовлення звільняється від обов'язку укладення державного контракту на умовах, визначених державним замовленням, у разі визнання в судовому порядку державного замовлення недійсним.

### ***Рекомендації щодо участі ОГС у державних закупівлях:***

ОГС України потребують систематичного інформування та консультаційної і правової допомоги щодо їх участі в процедурах публічних закупівель.

Особливу увагу необхідно звернути на запобігання встановленню замовниками кваліфікаційних критеріїв та інших вимог до учасників, які є дискримінаційними щодо ОГС або мають значні корупційні ризики.

Необхідно вивчити досвід застосування преференцій у публічних закупівлях (зокрема, для підприємств громадських організацій інвалідів та «соціальних застережень» у публічних закупівлях в країнах ЄС) для розробки стимулюючих заходів для участі ОГС у публічних закупівлях.

Інформування ОГС про можливості, які забезпечують міжнародні договори у сфері публічних закупівель. Наприклад, Україна приєдналася також до Угоди про державні закупівлі (GPA) Світової організації торгівлі, що відкриває можливості українських ОГС брати участь також у публічних закупівлях за межами України, наприклад, у рамках транскордонної співпраці.

Участь у допорогових закупівлях та процедурах конкурентного діалогу, зокрема, щодо консультаційних послуг, досліджень та розробки програмних продуктів має практичний пріоритет.

Участь ОГС у заходах громадського контролю, а також недержавного моніторингу та оцінки публічних закупівель значно підвищить ефективність закупівель і знизить рівень корупційних порушень у цій сфері.

78 Постанова КМУ № 408 від 06.07.2016 р. Відповідні накази Міністерства освіти та науки України в режимі доступу: <http://mon.gov.ua/activity/education/vishha/vstupna-kampaniya-2016/obsyag-derzhavnogo-zamovlennya-na-pidgotovku-faxivcziv-z-vishhoyu-osvitoyu-dlya-vnz-sferi-upravlinnya-mon-ukrayini>.html

## 2.2 Надання соціальних послуг

Соціальні послуги є важливими оскільки вони відображають соціальні цінності, якість життя, рівень економічного розвитку, рівень дотримання прав людини, та загалом демократичне управління. Але, не дивлячись на їх важливість, система надання соціальних послуг має безліч викликів в Україні. Один з викликів – це громадянське суспільство та зростаюча роль організацій громадянського суспільства (ОГС) в політичних, соціальних та економічних перетвореннях в країні. Це відкриває нові можливості як для органів влади, так і для системи надання соціальних послуг.

Протягом всіх років незалежності Україна намагається реформувати систему надання соціальних послуг. На жаль, повільне та несистемне проведення реформ, неефективність роботи виконавчих органів влади, неякісність та обмежений перелік та об'єм державних послуг разом з відсутністю достатнього фінансування не дає можливості налагодити ефективне та якісне надання соціальних послуг. Разом з тим, тенденцією останніх років є залучення організацій громадянського суспільства до процесу надання соціальних послуг. Наразі, держава в партнерстві з громадянами та ОГС намагається вирішувати нагальні проблеми, виявляти та максимізувати існуючі можливості, зменшувати відстань між органами влади та пересічними громадянами. Все більше місця в цих процесах займають ОГС, які стають важливими партнерами для влади.

### Що таке державні, публічні та соціальні послуги

*Зелена книга ЄС щодо послуг загального інтересу (2003)* констатує, що говорячи про публічні послуги мається на увазі спільні цінності, якість життя, економічний розвиток, права та демократичне врядування:

*«Вони (послуги) є частиною цінностей, які поділяються всіма європейськими суспільствами та формують важливий елемент європейської моделі суспільства. Їх роль є важливою для підвищення якості життя всіх громадян та для уникнення соціальної ізоляції ... ефективність та якість цих послуг є фактором для конкурентоздатності та кращої згуртованості, особливо для приваблення інвестицій в найменш привабливі регіони ... також умовою для чіткого функціонування єдиного ринку та для подальшої економічної інтеграції ... ці послуги є основою європейського громадянства, що формують базові права для громадян Європи та надають можливість для діалогу з владою задля належного врядування (розділи 2-4)».*

В загальних термінах «публічні послуги» означають різноманітні послуги, що органи влади надають населенню (ООН 1999). Часто ці послуги є різними як по суті, так і по об'єму. ООН (1999) відрізняє правоохоронні та правозахисні послуги (наприклад, поліція, суд тощо); інфраструктурні та комунальні послуги (наприклад, дороги, магістралі, водогони, електро- та газопроводи, житлові та публічні будинки); послуги з економічного розвитку, фінансові послуги та послуги регулятора (наприклад, банківські, фінансові, інвестиційні, обмін валюти, фінансовий захист для малозабезпечених); та соціальні послуги (освіта, здоров'я, соціальне страхування, захист від безробіття, захист людей похилого віку, сиріт, та інші послуги для малозабезпечених). Процедури надання цих послуг значно залежать від їх суті та отримувачів, інституцій, що надають послуги та рівня існуючої монополії та конкурентоспроможності в різних категоріях послуг (ООН 1999).

В Україні такі поняття, як «послуги», «державні послуги», «публічні послуги» та «соціальні послуги», часто вживаються як синоніми, нівелюючи при цьому відмінності, які існують між ними. Також, при використанні категорії «послуги», як правило, головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Поняття «послуга» визначається як будь-який захід або вигоду, які одна сторона може запропонувати іншій і які не є матеріальними та не призводять до заволодіння будь-чим. Слід зазначити, що стосовно органів державної влади термін послуга найчастіше використовується саме



у значенні «державна послуга» і трактується як одна з основних форм відносин між громадянами і юридичними особами та органами державної влади, де держава розглядається як «постачальник послуг», який надає необхідні й корисні для суспільства послуги. Тобто поняття «державні послуги» передбачає такі послуги, забезпечення яких бере на себе держава. Поряд із терміном державні послуги часто зустрічаються й інші – наприклад, «публічні послуги». Саме з державними послугами найчастіше й ототожнюються публічні чому сприяє і те, що англійською термін *public service* означає «публічні».

Необхідно зазначити, що термін публічні послуги набагато ширший за значенням від «державних послуг», оскільки, на відміну від державних послуг, суб'єктом надання яких є виключно держава, їх можуть надавати як державні, так і недержавні структури. Таким чином, можна констатувати, що публічні послуги – це послуги, які можуть надавати як державні органи, так і органи місцевого самоврядування та будь-які інші органи, якщо держава делегує їхнє виконання і забезпечує відповідними ресурсами їх надання. Мова йде не тільки про кошти Державного бюджету, що надаються місцевому самоврядуванню на реалізацію переданих державою повноважень, а й про власність територіальних громад, яка також впливає на наповнення місцевих бюджетів і дозволяє органам місцевого самоврядування не лише виявляти ініціативу, але й надавати більш якісні послуги населенню. Тому можна підсумувати, що публічні послуги означають юридично й соціально значущі дії в інтересах суспільства, держави й громадян. Особливістю публічних послуг є наявність для них регламентів, зумовлених державою, і державний нагляд за їхнім наданням.

Щодо поняття соціальних послуг та їх співвідношення з публічними, можна зазначити, що ці послуги розрізняються. Соціальні послуги визначаються у Законі України від 19 червня 2003 р. «Про соціальні послуги» як комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних, та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах, та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації, та повернення до повноцінного життя. Як правило, соціальні послуги на відміну від публічних можуть надаватися лише громадянам, а не юридичним особам. Порядок надання соціальних послуг чітко регламентований законодавством, для них характерна адресна спрямованість, вони надаються лише в межах цільової державної програми, їх фінансування здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Отже, для соціальних послуг характерними є, по-перше, суб'єкти, що надають і споживають ці послуги; по-друге, процедура надання і фінансування послуги; по-третє, імперативний метод регулювання правовідносин, що виникають. Обсяг послуги, що надається, визначається не сторонами, а нормативними приписами держави. За ненадання соціальної послуги органи управління несуть відповідальність, також вони несуть відповідальність за неналежний рівень надання такої послуги, проте в умовах відсутності системи стандартизації послуг, а саме чіткого прописання процедури отримання послуги і механізму притягнення до відповідальності, таке твердження залишається декларативним.

Щодо співвідношення соціальних послуг з державними і публічними, то їх послуги виокремлюють за тією сферою, в якій вони надаються. Це сфери охорони здоров'я, культури, освіти, науки, що само по собі вже вказує на їх загальнозначущу спрямованість і ставить їх в один ряд із публічними послугами. Дійсно, соціальні послуги мають усі ознаки публічних і за своєю суттю є публічними, але критерієм виділення (на відміну від державних послуг) є не коло суб'єктів, що їх надають, а сфера, в якій вони реалізуються.

Таким чином, соціальні послуги, так само як і державні, належать до публічних. Що стосується співвідношення з державними послугами, то соціальні можуть надаватися як державними і муніципальними структурами, так і комерційними й некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони можуть як у публічно-правовій формі, так і в приватноправовій. Відповідно, соціальні послуги можуть бути і державними, і недержавними.

### **Нормативно-правових підстав надання соціальних послуг в Україні**

Організаційні та правові засади надання соціальних послуг були визначені Законом України «Про соціальні послуги» в 2003 році. У Законі задекларовано перехід від моделі соціального захисту, що базується на непрозорих різноманітних пільгах і неефективних соціальних грошових виплатах, до сучасної, економічно обґрунтованої та дієвої моделі – надання соціальних послуг. Проте базовими формами соціального захисту населення в Україні залишаються соціальні виплати та пільги, а соціальні послуги є відносно новою в нашій державі складовою соціального захисту, яка ще не в повній мірі охоплює соціально вразливі та незахищені верстви населення.

Згаданим законом визначається, що **основними формами надання соціальних послуг** є матеріальна допомога та соціальне обслуговування. Останнє здійснюється за місцем проживання особи (вдома), за місцем проживання (перебування) дитини у сім'ях громадян, які відповідно до договору надають послуги щодо утримання та виховання дитини (прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, сім'ї патронатних вихователів), у стаціонарних інтернатних установах та закладах, у реабілітаційних установах та закладах, в установах та закладах денного перебування, в установах та закладах тимчасового або постійного перебування, у територіальних центрах надання соціальних послуг, в інших закладах соціальної підтримки (догляду).

Законодавством визначено такі **види соціальних послуг**:

- соціально-побутові,
- психологічні послуги,
- соціально-педагогічні
- соціально-медичні,
- соціально-економічні,
- юридичні,
- послуги з працевлаштування,
- інформаційні.

При цьому перелік видів послуг є невичерпним і передбачає також інші види.

З метою забезпечення доступності та якості соціальних послуг Кабінет Міністрів України у 2007 році ухвалив Концепцію реформування системи соціальних послуг. Проте вона не була реалізована в повному обсязі внаслідок відсутності законодавчого регулювання питань, зокрема, щодо формування соціального замовлення, визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах та обсягах, планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб і запровадження стандартизації зазначених послуг. Уряд задекларував наміри створити конкурентний ринок соціальних послуг, що передбачало запровадити механізм соціального замовлення.

У 2012 році Уряд ухвалює Стратегію реформування системи надання соціальних послуг (на період до 2016 року), де серед іншого зазначається, що система соціальних послуг має базуватися на таких принципах:

- орієнтованість на задоволення потреб отримувачів соціальних послуг;
- адресність їх надання;
- залучення отримувача соціальних послуг до самостійного розв'язання власних проблем;
- надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб та забезпечення проживання отримувачів таких послуг у територіальній громаді;
- створення для суб'єктів, що надають соціальні послуги, рівних умов на ринку таких послуг;
- якість та ефективність надання соціальних послуг;
- прозорість надання таких послуг.

Законодавство поклало обов'язок на Міністерство соціальної політики України затвердити **перелік соціальних послуг**. Наказом Міністра у 2012 році було затверджено відповідний

перелік соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. У ньому визначаються такі соціальні послуги:

- Догляд
- Підтримане проживання
- Паліативний/хоспісний догляд
- Послуга з влаштування до сімейних форм виховання
- Послуга соціальної адаптації
- Послуга соціальної інтеграції та реінтеграції
- Послуга габілітації
- Послуга соціальної реабілітації
- Надання притулку
- Кризове та екстрене втручання
- Консультування
- Соціальний супровід/патронаж
- Представництво інтересів
- Посередництво (медіація)
- Соціальна профілактика

Міністерство соціальної політики відповідає за визначення **державних стандартів** соціальних послуг. На сьогодні затверджені такі:

- Державний стандарт догляду вдома
- Державний стандарт денного догляду
- Державний стандарт надання притулку бездомним особам
- Державний стандарт соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб
- Державний стандарт соціальної адаптації
- Державний стандарт консультування
- Державний стандарт соціальної послуги представництва інтересів
- Державний стандарт стаціонарного догляду за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності
- Державний стандарт паліативного догляду
- Державний стандарт соціальної послуги кризового та екстреного втручання
- Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації)

Відповідно до законодавства до **суб'єктів надання соціальних послуг** належать підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи-підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги. Тобто серед суб'єктів надання соціальних послуг можна виділити такі види:

- державні;
- комунальні;
- недержавні заклади та організації;
- фізичні особи.

Громадські, благодійні, релігійні організації, які є видами організацій громадянського суспільства, цілком підпадають під категорію надавачів соціальних послуг. Разом з тим, надаючи можливість згаданим організаціям надавати соціальні послуги, закон чітко визначає вимогу, за якою такі організації в своїх статутних документах мають передбачати перелік соціальних послуг, категорії осіб, яким вони надаються. Також організації мають надавати такі послуги з дотриманням державних стандартів як за плату, так і безоплатно. Отже, громадська чи благодійна організація, яка позиціонує себе як суб'єкт надання соціальних послуг, повинна передбачати в своїх статутних документах відповідні норми про це, мати у своєму штаті чи залучати на договірних основах відповідної підготовки працівників для надання соціальних послуг.

Також варто взяти до уваги, що Законом України «Про соціальні послуги» передбачено положення про те, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування під час організації надання соціальних послуг співробітничать з недержавними надавачами соціальних послуг, а, отже, громадськими, благодійними, релігійними організаціями, які такі послуги надають.

Українським законодавством передбачається, що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування при забезпеченні надання соціальних послуг можуть вдаватися до **соціального замовлення** (СЗ). Під СЗ розуміється засіб регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для замовлення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Кабінетом Міністрів України ухвалено відповідний Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів. Цей порядок визначає, що якщо вартість соціальної послуги, що закуповується, дорівнює або перевищує 200 тис. грн., то соціальне замовлення здійснюється за процедурою, передбаченою Законом України «Про здійснення державних закупівель». Якщо ж вартість менша за 200 тис. грн., то соціальне замовлення здійснюється за окремою процедурою. При чому, серед виконавців соціального замовлення можуть бути виключно недержавні суб'єкти, а, отже, і громадські, благодійні та релігійні організації також.

Опосередковано, громадські, благодійні та релігійні організації можуть впливати і на визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах. Так, ОГС можуть надавати свої пропозиції до органів влади стосовно потреб у запровадженні нових послуг чи розвитку існуючих. Ті в свою чергу, повинні їх брати до уваги при визначенні чисельності, структури потенційних отримувачів соціальних послуг і т.п. Саме це передбачається Порядком визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, затвердженим Міністерством соціальної політики.

**Основні функції держави** в наданні соціальних послуг:

- Оцінка потреб населення у соціальних послугах;
- Опис, кваліфікація та перелік соціальних послуг
- Відповідальні органи за надання соціальних послуг
- Порядок надання соціальних послуг
- Облік, моніторинг та оцінка якості соціальних послуг та задоволення отримувачів та відповідальність за надані послуги
- Перегляд та оновлення соціальних послуг та порядку їх надання
- Підготовка та перепідготовка спеціалістів з організації та надання соціальних послуг
- Фінансування надання соціальних послуг
- Економічне обґрунтування ціни та ефективності соціальних послуг
- Обмеження надання соціальних послуг державними органами (монополія, корупційні ризики тощо)

Для **залучення ОГС до надання соціальних послуг** необхідно:

- Законодавчі підстави надання ОГС соціальних послуг
- Державний реєстр ОГС-надавачів соціальних послуг
- Вимоги до ОГС-надавачів соціальних послуг
- Порядок надання соціальних послуг ОГС
- Джерела та механізми державного фінансування надання соціальних послуг ОГС
- Посилення спроможності ОГС в наданні соціальних послуг
- Звіт ОГС за надання соціальних послуг
- Моніторинг та оцінка ОГС-надавачів соціальних послуг
- Відповідальність за надані послуги
- Економічне обґрунтування ціни та ефективності соціальних послуг наданих ОГС
- Обмеження надання соціальних послуг ОГС (монополія, корупційні ризики тощо)

Система державного управління ставиться поверхнево і скептично до ОГС, спираючись на їх експертну думку тільки при необхідності отримання консультацій, участі в дорадчих процесах, умовного погодження впровадження державних політик. Ця практика «консультацій» з громадськістю є типовою для пострадянського суспільства і її традиції ведуться від старого варіанту Закон України «Про об'єднання громадян» №2460-XII від 16.06.1992р<sup>79</sup>, відповідно до якого громадські організації могли тільки сприяти державним органам у реалізації державних політик і не розглядалися як суб'єкти надання соціальних послуг.

Інша сторона проблеми полягає в тому, що ОГС у своїй більшості зосереджують свою діяльність виключно на адвокаційній діяльності і не мають на меті ставати суб'єктами надання соціальних послуг, вести господарську діяльність та відповідати критеріям надавачів соціальних послуг. Причин цьому декілька:

- Формування послуги у відповідності до стандартів вимагає затрат фінансових, людських, інших матеріальних у вигляді приміщень, обладнання, тощо. Не всі ОГС мають знання, бачення, навик та беруть на себе відповідальність формувати таку послугу.
- Владні структури не часто налаштовані на сприяння ОГС і, якщо і фінансують надання соціальних послуг силами ОГС, то це скоріше виключення із правил, і таку допомогу ОГС повинні вибороти. Кошти виділяються по залишковому принципу, не покривають всіх витрат на послугу. Часто ОГС відмовляються отримувати кошти з місцевих бюджетів, оскільки сама процедура їх отримання складна, довготривала, сума коштів не є адекватна зусиллям, які витрачені на їх отримання.
- Співпрацюючи з ОГС державні органи не ставлять за мету вирішувати соціальні проблеми, а скоріше демонструють процес співпраці з ОГС.
- Культура вирішення соціальних проблем за допомогою надання соціальних послуг поки що в державі не сформована. Головним індикатором вирішення соціальних проблем є кількість здійснених виплат, наданої матеріальної допомоги пільговим категоріям населення, що формує у людей споживацьке ставлення і не мотивує їх до виходу із складних життєвих обставин, а це в свою чергу ставить людей у залежність від таких виплат, формує по життєву звичку бути в складних життєвих обставинах. Часто ОГС підігрують державі в цьому і свою роботу зосереджують виключно на матеріальній підтримці своїх членів.

Починаючи з 1 січня 2013 року вступив у дію новий Закон України «Про громадські об'єднання»,<sup>80</sup> який розширив права та діяльність громадських об'єднань. До 1 січня 2017 року всі громадські об'єднання мають оновити свої статутами і привести їх у відповідність до цього закону та до Нового Податкового Кодексу України<sup>81</sup>. Одним із завдань оновлених статутів є те, що громадські об'єднання мають переглянути свої мету, цілі та завдання і змінити їх від акценту на допомозі своїм членам до акцентування якісних змін у суспільстві. Нововведення цього закону розширили права громадських об'єднань та дозволили їм вести підприємницьку діяльність, брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>82</sup> та можуть бути виконавцем державного замовлення відповідно до закону.

За цим законом громадські об'єднання мають можливість розвантажити державу, яка взяла на себе непомірні зобов'язання стосовно вирішення соціальних питань і стати повноправними надавачами соціальних послуг, вирішуючи гострі соціальні проблеми. Особливо це актуально в контексті постійного наростаючого рік від року дефіциту Державного Бюджету України<sup>83</sup>. Свою спроможність громадський сектор продемонстрував під час викликів, які виникли у пост майданівський період. Саме волонтерські громадські організації в період ви-

79 Закон України «Про об'єднання громадян» №2460-XII від 16.06.1992р, режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>

80 Розділ III, стаття 21, пункти 2,3, Закон України «Про громадські об'єднання», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

81 Податковий кодекс України, режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

82 Закон України «Про засади державної регуляторної політики», режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

83 Державний Бюджет України на 2016 рік, режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

никнення воєнних дій, одночасного переселення великої кількості внутрішньо переміщених осіб, розгубленість та матеріальна неспроможність української армії швидко відреагували на виклики, продемонстрували високу ступінь довіри суспільства та стали справжніми соціальними працівниками, універсальними солдатами з високою ступенем патріотизму, альтруїзму, згуртованості, самоорганізації, відданості своїй справі. В умовах російської агресії це спрацювало, але не стало інструментом для подальшої реформи соціальної політики. Втратити такий колосальний громадський ресурс, який по суті замінив неповороткі державні інституції було б величезною помилкою, також цього не дозволила б активна громадськість, яка стала пропонувати владі виконувати частину її роботи.

### **Законодавчі підстави надання ОГС соціальних послуг**

У період з 2014 року з'явилися ряд стратегічних документів, які окреслили напрямок реформи соціальної сфери в контексті роздержавлення соціальних послуг.

1. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Єдина Україна»<sup>84</sup>, з якої почала свою роботу Верховна Рада України 8 скликання. В розділі 15 «Соціально-гуманітарна реформа» в пункті 1.9. зазначено: *«Розвиток мережі неприбуткових організацій що задовольняють потреби соціально незахищених верств населення у наданні соціальних послуг. Запровадження відповідних механізмів та їх фінансування. Широке залучення недержавних організацій до надання соціальних послуг»*.
2. Указом Президента України № 501/2015 затверджено «Національну стратегію у сфері прав людини»<sup>85</sup> у відповідності до якої було розроблено та затверджено «План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року»<sup>86</sup>, який був затверджений розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р. Пунктом 54, підпунктом 4 Плану заходів заплановано: забезпечення розвитку соціальних послуг, що надаються в територіальній громаді, у тому числі із залученням недержавних організацій, збільшено до десяти перелік послуг, що надаються в громаді, результатом яким до 2020 року має бути збільшена кількість недержавних організацій, що надають соціальні послуги в громаді, у тому числі через соціальне замовлення (15 відсотків загальної кількості надавачів соціальних послуг).
3. Залишається актуальним Розпорядження від 13 березня 2013 р. № 208-р «Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг»<sup>87</sup> у відповідності до якого продовжується створення механізмів щодо надання соціальних послуг недержавними організаціями.
4. На обговоренні Міністерства соціальної політики знаходиться «Стратегія розвитку системи соціальних послуг в Україні на період до 2022 року»<sup>88</sup>, в якій передбачено вдосконалення механізмів взаємодії установ та закладів, що надають соціальні послуги, з територіальною громадою, освітніми закладами, закладами охорони здоров'я, громадськими організаціями.

В Україні законодавчими підставами для надання соціальних послуг громадськими об'єднаннями є наступні законодавчі інструменти:

1. Закон України «Про соціальні послуги»<sup>89</sup> 2003 року із змінами та доповненнями, у відповідності до якого: суб'єкти, що надають соціальні послуги – підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги;

84 Угода про коаліцію депутатських фракцій «Єдина Україна», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

85 «Національна стратегія у сфері прав людини», режим доступу <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>

86 «План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року», режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>

87 «Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/208-2013-%D1%80>

88 [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=BE7D3277310FB605EF9A809AEB8CF8F.app1?art\\_id=189697&cat\\_id=10203](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=BE7D3277310FB605EF9A809AEB8CF8F.app1?art_id=189697&cat_id=10203)

89 Закон України «Про соціальні послуги», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-15>

2. Закон України «Про громадські об'єднання»,<sup>90</sup> який вступив в дію з 1 січня 2013 року, у відповідності до якого громадські об'єднання можуть брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>91</sup>. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, створена ним юридична особа (товариство, підприємство) може бути виконавцем державного замовлення відповідно до закону. Громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>92</sup>, Закон України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>93</sup> в яких визначені власні повноваження місцевих, районних та обласних рад і виконавчих органів районних обласних та місцевих державних адміністрацій створювати та затверджувати цільові програми соціально-економічного розвитку та залучати громадські об'єднання в тому числі до надання послуг людям, які потрапили в складні життєві обставини.
4. Закон України «Про публічні закупівлі»<sup>94</sup>, який устанавлює правові та економічні засади здійснення закупки товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади.
5. Закон України «Про волонтерську діяльність».<sup>95</sup>

### **Державний реєстр ОГС – надавачів соціальних послуг;**

Суб'єкти – надавачі соціальних послуг мають перш за все бути внесені до Реєстру неприбуткових організацій. Надання соціальних послуг має бути пов'язане з основною діяльністю громадської організації. Відповідно до Податкового кодексу України<sup>96</sup> основною вважається діяльність неприбуткових організацій, яка визначена для них як основна за законом, що регулює діяльність відповідної неприбуткової організації, в т.ч. діяльність з надання соціальних послуг.

Питання створення Реєстру суб'єктів, що надають соціальні послуги, в який би входили і громадські об'єднання, і державі залишається відкритим. Простіше, його просто немає. Є нагальна потреба його створення паралельно із створенням Єдиної інформаційної бази отримувачів соціальних послуг. Внесення до реєстру надавачів соціальних послуг громадських об'єднань:

- Створити умови для ОГС і дозволити їм мати статус надавача соціальних послуг, відповідати відповідним критеріям;
- Стати видимим для державних структур у якості надавача послуг, претендувати на соціальне замовлення,
- Мати доступ до кабінетів отримувачів соціальних послуг та фіксувати кожному надану послугу;
- Спростити роботу структурних підрозділів місцевих органів соціального захисту населення і повністю електронізувати процес відбору надавачів послуг.

Передумови його створення передбачені Наказом Міністерства Соціальної Політики від 20.01.2014 № 28 «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах»<sup>97</sup>. Затверджено спеціальні форми подачі

90 Закон України «Про громадські об'єднання», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

91 Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

92 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

93 Закон України «Про місцеві державні адміністрації», режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

94 Закон України «Про публічні закупівлі», режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>

95 Закон України «Про волонтерську діяльність», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>

96 Податковий кодекс України, режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

97 «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах» режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1184-2012-%D0%BF>

інформації про надавачів соціальних послуг, які містять інформацію про назву соціальної служби, або організації, перелік соціальних послуг, що надаються відповідно до наказу Мінсоцполітики від 03 вересня 2013 року № 537 (назва послуги)<sup>98</sup>, форми надання соціальних послуг (денна, стаціонарна, постійна, тимчасова), кількість осіб або соціальних груп, які отримують соціальні послуги. Категорії осіб або соціальних груп, які отримують соціальні послуги. Також затверджена форма, яка містить дані щодо забезпечення кадрами суб'єкта надавача соціальних послуг.

Відсутність Реєстру суб'єктів, що надають соціальні послуги створює незручності і додає обсягу робіт до роботи структурних підрозділів з питань соціального захисту відповідних міських, районних, обласних місцевих рад, місцевих адміністрацій та виконкомів. Щороку до 1 лютого вони мають надіслати запити до всіх організацій, в тому числі громадських, які надають соціальні послуги та отримати від них інформацію, облікувати її в паперовому вигляді. Часто така робота набуває формального характеру, структурні підрозділи звертаються до одних і тих самих відомих громадських об'єднань, не залучають до надання послуг новостворені об'єднання, або взагалі ігнорують ОГС як потенційних надавачів соціальних послуг. Часто отримувачі або потенційні отримувачі соціальних послуг не проінформовані про те, що вони можуть отримувати соціальні послуги у громадських організацій.

### **Вимоги до ОГС – надавачів соціальних послуг**

Недержавними суб'єктами, що надають соціальні послуги є суб'єкти господарювання, не віднесені до державного (комунального) секторів сфери надання соціальних послуг. До них належать в тому числі громадські організації. В Статуті, основному документі, яким регламентується робота тієї чи іншої громадської організації, в обов'язковому порядку має бути вказано, що завданнями організації є надання соціальних послуг, може бути вказано перелік соціальних послуг, також має бути зазначено категорії осіб, яким вони надаються.

Наказ Міністерства соціальної політики від 14 листопада 2012 р. № 1039 «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги»<sup>99</sup> встановив **критерії для відбору громадських об'єднань** для надання соціальних послуг, які є своєрідним м'яким ліцензуванням для недержавних організацій і вимагають підтвердити можливість надання соціальних послуг простим наданням відповідної інформації та підтверджуючих документів і не вимагають спеціального регуляторного акту. До цих критеріїв належать:

- наявність статутних документів, цивільно-правових договорів (для фізичних осіб-підприємців), в яких визначено перелік соціальних послуг, затверджений Мінсоцполітики, категорії осіб, яким вони надаються;
- дотримання державних стандартів соціальних послуг;
- відповідний фаховий рівень працівників суб'єкта, зокрема соціальних працівників, інших фахівців, які надають соціальні послуги, що підтверджується документом про освіту державного зразка;
- відсутність заборгованості із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);
- наявність у працівників суб'єкта особистих медичних книжок та вчасність проходження обов'язкових медичних оглядів;
- наявність матеріально-технічної бази, необхідної для надання соціальних послуг;
- наявність власного чи орендованого приміщення для проживання (розміщення на ніч), що відповідає санітарним та протипожежним вимогам (для суб'єктів, що надають соціальні послуги з проживання (розміщення на ніч), у тому числі стаціонарного, паліативного/хоспісного догляду, підтриманого проживання, притулку);

98 «Про переліку соціальних послуг» режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12>

99 «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1039-2012-%D0%BF>



- можливість забезпечення харчуванням отримувачів соціальних послуг (для суб'єктів, що надають соціальні послуги з догляду, притулку, соціально-психологічної реабілітації, якими передбачено таке харчування);
- наявність автотранспортних засобів (для суб'єктів, що надають соціальні послуги з кризового та екстреного втручання, соціальної профілактики);
- наявність кваліфікованого медичного персоналу (для суб'єктів, що надають соціальні послуги із стаціонарного, денного, паліативного/хоспісного догляду, абілітації);
- наявність програм з навчання: i) прийомних батьків (для суб'єктів, що надають соціальну послугу з влаштування до сімейних форм виховання); ii) осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, з метою:
- набуття ними соціально-побутових навичок (для суб'єктів, що надають соціальні послуги з підтриманого проживання, соціальної адаптації, соціальної інтеграції та реінтеграції, соціальної реабілітації, соціального супроводу/патронажу);
- запобігання складним життєвим обставинам (для суб'єктів, що надають соціальну послугу із соціальної профілактики).<sup>100</sup>

Такі затверджені критерії мають застосовуватись тільки до тих громадських об'єднань, які претендують на отримання коштів з державного бюджету через різні механізми в тому числі через механізм соціального замовлення<sup>101</sup>. В реальності в умовах несформованого ринку, відсутності ліцензій та інших актів, що регулюють надання соціальних послуг будь-якими недержавними організаціями в тому числі громадськими, ці критерії є умовними і залежать виключно від ресурсів та можливостей ОГС надавати послуги.

### **Порядок надання соціальних послуг ОГС**

Порядок надання соціальних послуг громадськими організаціями регламентуються Постановою КМУ від 19 грудня 2012 р. № 1184 «Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг<sup>102</sup>)». Знову ж таки цей порядок стосується тільки процедури надання платних послуг та отримання компенсації за них з державного або місцевого бюджету.

Для отримання соціальних послуг особа, яка потребує їх надання, подає структурному підрозділу з питань соціального захисту населення місцевої державної адміністрації або структурному підрозділу з питань соціального захисту населення виконавчого комітету відповідної ради або громадській організації, яка надає послуги у відповідності до стандарту:

- заяву із зазначенням згоди на оброблення персональних даних;
- копію паспорта або іншого документа, що посвідчує особу (за наявності);
- довідку про доходи за останні шість місяців;
- у випадках, передбачених законодавством – медичний висновок про здатність до самообслуговування та потребу в постійній сторонній допомозі або виписку з медичної карти амбулаторного стаціонарного хворого;
- копію довідки про встановлення групи інвалідності (за наявності).

У разі коли особа, яка потребує надання соціальних послуг, за віком або станом здоров'я неспроможна самостійно прийняти рішення про необхідність їх надання, таке рішення може прийняти опікун чи піклувальник, органи опіки та піклування відповідно до законодавства.

100 Наказ Міністерства соціальної політики «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги» режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1184-2012-%D0%BF>

101 Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів, режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF>

102 «Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг)», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1184-2012-%D0%BF>

Структурний підрозділ з питань соціального захисту населення місцевої державної адміністрації, структурний підрозділ з питань соціального захисту населення виконавчого комітету відповідної ради або недержавний суб'єкт, до якого звернулася особа щодо надання соціальних послуг, складає протягом трьох днів акт обстеження матеріально-побутових умов проживання такої особи (за згодою) за формою, встановленою Мінсоцполітики, який разом із зазначеними документами подається місцевому органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування для прийняття відповідного рішення. Рішення щодо надання соціальних послуг приймається в установленому порядку місцевим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування протягом 15 днів з дати подання документів, зазначених у пункті 6 цього Порядку, та акту обстеження матеріально-побутових умов проживання особи, яка потребує їх надання (за наявності). Про прийняте рішення місцевий орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування письмово повідомляє протягом трьох робочих днів структурному підрозділу з питань соціального захисту населення місцевої державної адміністрації, структурному підрозділу з питань соціального захисту населення виконавчого комітету відповідної ради або недержавному суб'єкту, до якого звернулася особа щодо надання соціальних послуг.

Після прийняття рішення про надання соціальних послуг суб'єктом укладається відповідний договір з отримувачем таких послуг, примірник якого затверджується Мінсоцполітики. Соціальні послуги надаються з дня укладення відповідного договору між суб'єктом та отримувачем соціальних послуг. Послуги мають надаватися у відповідності до затвердженого державного стандарту<sup>103</sup> та затвердженого переліку соціальних послуг<sup>104</sup>.

### **Джерела та механізми державного фінансування надання соціальних послуг ОГС**

На сьогодні в Україні існує декілька форм можливої взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, які б передбачали залучення громадських організацій до надання соціальних послуг.

#### **Механізм соціального замовлення**

Даний механізм детально описаний у попередньому розділі.

**Державно – приватне партнерство (ДПП).** ДПП – співробітництво між державою та територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом України «Про державно-приватне партнерство»<sup>105</sup> та іншими законодавчими актами.<sup>106</sup> До сфер застосування механізму ДПП відноситься в тому числі надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом;

Види та форми ДПП визначаються ст. 5 Закону про ДПП, який закріплює невиключний перелік договорів, що можуть укладатися в рамках реалізації ДПП. До сфери ДПП слід віднести концесію, спільну діяльність, інвестиційні договори, договори управління та інші договірні інструменти. Механізм ДПП може бути застосовано для залучення на конкурсній основі інвестицій в соціальну сферу або передачі в управління об'єктів соціальної сфери, якими місцева громада сама управляти не може.

103 Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги, режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0876-12>

104 Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12>

105 Закон України «Про державно-приватне партнерство», режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

106 Звіт за результатами дослідження: Державно-приватне партнерство як фінансовий механізм для диверсифікації джерел фінансування послуг з профілактики ВІЛ серед уразливих груп населення в Україні. – К: – 2015. – 135 с.

Механізм ДПП в державі не популярний і застосовується в одиничних випадках, оскільки передбачає довготривалі відносини, які в умовах слабкорозвиненої економіки України підпадають під великі ризики як з боку держави, так з і боку партнерських організацій. Такий механізм міг бути цікавим міжнародним громадським організаціям, які довели свою спроможність надавати якісні соціальні послуги на міжнародному рівні і можуть забезпечити їх надання в Україні. Серед ризиків: комерціалізація соціальних послуг; відсутність гарантій відшкодування обом партнерам понесених збитків у разі розірвання стосунків; та відсутність гарантій компенсацій з боку держави, якщо проект втратить свою актуальність, інші.

**Соціальне партнерство, місцеві цільові програми.** Ще одним механізмом фінансування громадських організацій, які надають соціальні послуги, є запровадження на місцевому рівні цільових програм підтримки громадських організацій соціального спрямування. Така міська цільова програма в столиці Києва називається «Соціальне партнерство». Відповідно до статті 3 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»<sup>107</sup>, статті 20 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»<sup>108</sup>, статті 3 Закону України «Про соціальний захист дітей війни»<sup>109</sup>, статті 6-5 Закону України «Про жертви нацистських переслідувань»<sup>110</sup>, зокрема, органам місцевого самоврядування доручено надавати допомогу і сприяти громадським організаціям інвалідів в їх діяльності, надавати громадським організаціям ветеранів фінансову підтримку, а також безоплатно будинки, приміщення, обладнання та інше майно, необхідне для виконання їх статутних завдань.

Відбір громадських організацій до участі у програмі проходить за затвердженими до цільової програми Положенням на конкурсних засадах, в яких, прописані критерії відбору організацій. За цими програмами зазвичай фінансується статутна діяльність організацій, окремі заходи та активності. Із внесенням змін у Податковий кодекс щодо скасування вичерпного переліку видів фінансової діяльності НУО, які звільняються від податків, громадські організації тепер мають право надавати соціальні послуги, в тому числі платні, кошти від яких можуть використовувати на розвиток організації. Отже, у фінансуванні цільової програми Соціальне партнерство тепер передбачено фінансування громадських організацій, які надають соціальні послуги. Фінансування за цими програмами є обмежене і не орієнтоване на покриття вартості соціальної послуги.

### **Посилення спроможності ОГС в наданні соціальних послуг**

Важливою умовою запровадження замовлення послуг у ОГС є потенційна спроможність організацій надавати соціальні послуги та відповідати критеріям надавачів соціальних послуг. Важливо розуміти, що ці послуги мають відповідати критеріям якості та мати спроможність вирішити гострі соціальні проблеми.

Посилити свою спроможність громадські організації можуть через:

- оцінку власних ресурсів, визначення місій, цінностей та бачення, побудову чітких довготривалих стратегій;
- укріплення своєї інституційної спроможності;
- побудову довіри в межах своєї громади, демонструючи прозорість, підзвітність та результативність;
- розвиток системи надання платних послуг;
- розвиток соціального підприємництва;
- використання зовнішніх ресурсів у вигляді грантових, партнерських програм;
- об'єднання своїх зусиль з іншими організаціями у неформальних та формальних коаліціях;
- залучення волонтерів в організацію, в тому числі і міжнародних.

107 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/875-12>

108 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3551-12>

109 «Про соціальний захист дітей війни», режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>

110 «Про жертви нацистських переслідувань», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1584-14>

### **Звіт ОГС за надання соціальних послуг**

Важливим компонентом надання громадськими об'єднаннями соціальних послуг є звітування. Звітування має бути декількох видів:

1. Звіти перед замовником за використання бюджетних коштів. Ці звіти складаються за затвердженою Постановою КМУ від 29 квітня 2013 року «Про порядок здійснення соціального замовлення»<sup>111</sup> процедурою. Звіти охоплюють період від початку надання соціальних послуг за договором до закінчення звітного кварталу. Звіти складаються з описової та фінансової частин. У них, зокрема зазначається:
  - звітний період;
  - перелік соціальних послуг, обсяг, строк надання кожної соціальної послуги;
  - кількість отримувачів соціальних послуг;
  - обсяг використаних бюджетних коштів;
  - вплив надання соціальних послуг на становище та життєві обставини їх отримувачів.

Виконавець подає звітність про використання бюджетних коштів в терміни та в порядку, що встановлені бюджетним законодавством. Копії поданих звітів з відміткою органу, який їх прийняв, виконавець подає замовнику разом з проміжним (кінцевим) звітом.

2. Звіт, про хід виконання замовлення, про реалізацію суспільно-корисних програм у вигляді надання соціальних послуг перед громадою. Ці звіти є необов'язковою складовою, але враховуючи іміджевий компонент, побудову стратегії роботи організації, кожна громадська організація має дбати про рівень довіри громади до її роботи та частиною просвітницької компанії, яка направлена на інформування суспільства про роботу громадського об'єднання.
3. Проміжний звіт реалізації соціального замовлення є не менш важливим ніж фінальний. Під час виконання замовлення на соціальні послуги громадська організація має думати про те, що саме вона робить, як і як це впливає на місцеву громаду. Саме такий підхід дозволить даній ОГС стати альтернативою застарілій державній системі соціальних послуг.

### **Моніторинг та оцінка ОГС – надавачів соціальних послуг**

Державний механізм моніторингу виконання соціального замовлення дуже обмежений та недосконалий. І хоча Міністерство соціальної політики затвердило Наказ «Про затвердження методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг»<sup>112</sup> № 904 від 27.12.2013, критеріями оцінки наданої послуги є точність використання фінансів для надання послуг наперед визначеній кількості отримувачів послуг. На жаль, Наказ не містить рекомендацій щодо оцінки якості наданої послуги. Також, враховуючи, що при фінансуванні надання соціальних послуг через соціальне замовлення, часто обіцяні кошти виділяються не повністю, що ускладнює проведення моніторингу всього процесу надання послуги, якщо змовник оплатив лиш частину послуги.

### **Економічне обґрунтуванням ціни та ефективності соціальних послуг наданих ОГС.**

ОГС, які надають соціальні послуги в сучасних економічних умовах Україні мають дуже сильну мотивацію навчитися вирішувати гострі соціальні питання більш простим і економічно обґрунтованим шляхом ніж це роблять державні інституції.

Для стабільного надання послуги необхідно визначити її ціну у відповідності до державних стандартів. Послуга має свою ціну і вона має бути оплачуваною за рахунок податків, які

111 «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів», ресурс доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF>

112 «Про затвердження методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг», режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=161065&cat\\_id=161044](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=161065&cat_id=161044)

сплачують громадяни України. Методика обрахунку вартості соціальної послуги затверджена Наказом від 7 грудня 2015 року N 1186 «Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг»<sup>113</sup>. Умовою замовлення послуг у ОГС має бути проведення конкурсу і кожна з організацій за допомогою зазначеної методики розрахунку вартості послуг має представити найкращу якість послуги за найменшу ціну.

Крім того, ОГС можуть використовувати інші додаткові ресурси для надання соціальних послуг. Це є обґрунтовано і набагато вигідніше фінансувати послуги, ніж фінансувати державні заклади, в системі, яка зараз існує в державних закладах соціальної сфери із застарілим затвердженим штатним розписом, із застарілими нормами матеріально-технічного їх забезпечення, із негнучкою системою перерозподілу витрат.

### **Загальні виклики в наданні соціальних послуг**

1. Різноманітне тлумачення поняття «соціальна послуга»
  - загальний принцип реформування системи фінансування соціальної сфери, від фінансування установ, до фінансування послуг.
  - технологія соціальної роботи з цільовими групами, яке спрямовано на забезпечення розгалуженого процесу взаємодії соціального робітника/працівника/фахівця та клієнта.
  - боротьба з бідністю зводить соціальні послуги до простих заходів, нагодувати людину похилого віку, наколотися дрова, принести продукти тощо.
2. Система надання соціальних послуг є складовою загальної системи соціального захисту та соціального забезпечення населення, яка ґрунтується на конституційних правах. Система соціальних послуг є відносно новою та невеликою в порівнянні з іншими складовими системи соціального захисту та забезпечення (як наприклад, система пенсійного забезпечення, соціальних виплат, пільг тощо)
3. Недосконала система управління (адміністрування) соціальних послуг
  - Відсутні механізми контролю та оцінки якості соціальних послуг, незалежного моніторингу, оцінки ефективності діяльності соціальних служб, не встановлено санкції за порушення стандартів та низьку якість наданих соціальних послуг;
  - Надавачі не зацікавлені у зменшенні кількості клієнтів шляхом виведення осіб зі складних життєвих обставин (реабілітація) чи у недопущенні потрапляння соціальних груп в складні життєві обставини (профілактиці);
  - Обмежена доступність до послуг та низька поінформованість громадян про соціальні послуги
4. Різні (неузгоджене) законодавство у чотирьох умовних сферах
  - діти, сім'я, молодь – Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» та підзаконні акти
  - пенсіонери, ветерани – Закони України «Про соціальні послуги», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»
  - інваліди – Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні»
  - соціальні групи «ризик» (бездомні, звільнені з місць позбавлення волі, ВІЛ-інфіковані, тощо) – Закон України «Про основи соціального обліку бездомних громадян та безпритульних дітей» тощо.
5. Недосконале бюджетне планування
  - Бюджетна система України функціонує за «прецедентним» принципом;
  - Фінансуються установи, а не послуги, система фінансування жодним чином не змінена;
  - Фінансування установ, як правило, забезпечує інтереси надавачів, а не отримувачів соціальних послуг;

113 «Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг», режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-metodichnih-rekomendacii-rozrahunku-var-to-doc252765.html>

- Стандарти соціальної послуги не враховуються при визначенні вартості соціальної послуги;
  - Проблемним є визначення мінімального (гарантованого) пакету соціальних послуг та джерела його фінансування.
6. Недостатня кількість недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги
- Відсутність ринку соціальних послуг, у зв'язку з відсутністю диверсифікації джерел закупівель соціальних послуг.
7. Недовіра в відношенні органів влади до ОГС та їх ролі в наданні соціальних послуг, а саме:
- Супротив влади розвитку ринку соціальних послуг, монополія на соціальні послуги, страх пустити на ринок послуг нового надавача, який стане конкурентом основному надавачу соціальних послуг в державі, який дісталися Україні ще з радянських часів, – територіальним центрам соціального обслуговування пенсіонерів, ветеранів, інвалідів та осіб похилого віку. Бюджети територіальних центрів формуються на основі показників минулорічних звернень, можна тим самим втратити стабільність бюджету
  - Непрозорість влади показати реальні витрати на соціальну сферу, боязнь перейти до адресності надання соціальних послуг, визначення реальних потреб населення у допомозі, страх втрати популістського ресурс впливу на думку громадян, через запровадження соціальних виплат до свят, під час виборчих компаній, інше.
  - Втрата можливості відбору найбільш лояльних для себе організацій, які на постійній основі з року в рік фінансуються з державного та місцевих бюджетів, та перейти до відкритого конкурсного відбору громадських організацій.
  - Страх нести відповідальність за впровадження незнайомих (нових) для влади процедур.
8. Низький рівень спроможності ОГС надавати соціальні послуги:
- ОГС лише нарощують свій потенціал в якості надавачів соціальних послуг і у більшості своїй можуть не відповідати заявленим державою критеріям;
  - ОГС обмежені у доступі до матеріальних ресурсів громади, які знаходяться у власності громади. До цих ресурсів належать приміщення, земельні ділянки тощо. В місцевих громадах відсутні єдині реєстри обліку майна, яке може бути використане для надання послуг. Майно часто використовується владою не прозоро, для власного збагачення або для наповнення місцевого бюджету, без встановлення пріоритетності.
  - Монополізація соцпослуг: найбільш потужні ОГС вже налагодили механізми співпраці з владою і не бажають поступатися своїм місцем новоствореним організаціям.
  - Небажання та страх ОГС перед публічним звітуванням та прозорим висвітленням своєї діяльності, в тому числі фінансової;
  - Неспроможність ОГС оцінити власний потенціал та взяти на себе зобов'язання, що веде до ризику невиконання державного замовлення;
  - Дефіцит кваліфікованих кадрів в ОГС.

### **Виклики в наданні соціальних послуг в умовах децентралізації**

1. Проблема чіткого визначення делегованих та власних повноважень в сфері надання соціальних послуг:
  - Делеговані повноваження не завжди підкріплюються відповідним фінансуванням;
  - Мінімальний пакет буде гарантованим державним бюджетом, чи передбачається фінансування з місцевих джерел.
2. Залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг
  - Не розуміння ролі ОГС у наданні соціальних послуг;
  - Органи місцевого самоврядування та одержувачі соціальних послуг мають обмежений доступ до інформації про діяльність ОГС, крім зареєстрованих у власному регіоні чи територіальній громаді;

- Поширені дискримінаційні кваліфікаційні вимоги до ОГС, у тому числі з метою обмеження конкуренції;
  - Надмірно ускладнені процедури бюджетного фінансування ОГС для надання соціальних послуг.
3. Повноваження органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади з організації та надання соціальних послуг
- Не розуміння суті значної кількості соціальних послуг та складність їх розрахунку, призводить до радикальної «раціоналізації» бюджетного процесу;
  - Занадто складана система цільових груп та зобов'язань держави заважає місцевій владі визначати пріоритети фінансування в сфері соціальних послуг.
4. Адміністрування соціальних послуг на місцевому рівні
- Відмова у фінансуванні адміністраторів соціальних послуг з боку громад та фінансування лише соціальних працівників, які безпосередньо працюють з населенням;
  - Скорочення структур та введення соціальних працівників до складу виконкомів без створення додаткових структур.
5. Соціальні проблеми на рівні громади та визначення потреб в соціальних послугах
- Визначення соціальних проблем не зв'язано з визначенням потреб в соціальних послугах;
  - На рівні територіальної громади не запроваджено ефективних механізмів раннього виявлення та раннього втручання, стратегічного прогнозування та планування, надання соціальних послуг з урахуванням потреб населення, що не сприяє виділенню коштів на соціальні послуги;
  - Органи місцевого самоврядування не мають достатньо стимулів для деінституціо-налізації закладів, які фінансуються з державного бюджету.
6. Соціальна сфера: медицина, освіта, соціальна допомога
- Різниця в фінансуванні медицини, освіти та соціальної допомоги та дефіцит бюджету, не сприяє визначенню соціальних послуг як пріоритетного напрямку в фінансуванні з боку громад.
7. Залучення додаткових коштів на фінансування соціальної сфери
- Відсутні навички та розуміння щодо використання різних механізмів фінансування для вирішення соціальних проблем громади. Акцент робиться лише на фінансуванні з боку бюджету різних рівнів. Залучення соціальних інвестицій не розвинено та використовується не системно.

### 2.3 Соціальне підприємництво

Поєднання підходів і навичок, притаманних бізнесу, з ідеями, спрямованими на соціальні інновації та досягнення певних соціальних ефектів давно привертає увагу ОГС в різних країнах, в тому числі в Україні і набуло відомості під назвою «соціальне підприємництво». На відміну від грантів та іншої благодійної допомоги, проекти та організації, які здійснюють соціальне підприємництво, мають більшу фінансову стабільність, а отже, і тривалий вплив на відповідні цільові групи або громади. Треба зазначити, що терміни «соціальне підприємство» або «соціальне підприємництво» мають різноманітні тлумачення, насамперед, щодо цілей і сфер діяльності та порядку використання прибутку. Їх загально визнаного правового визначення в міжнародній практиці наразі не існує. З іншого боку, такі поважні міжнародні організації, як Європейська Комісія, Міжнародна організація праці тощо наголошують, що забезпечення правової визначеності є важливим для державної підтримки СП, оподаткування, а також захисту цільового використання внесків благодійників і корпоративних прав інвесторів у сфері соціального підприємництва

Розвиток соціального підприємництва в Україні привернув до себе увагу з середини 2000-х років, але досвід державної підтримки соціального підприємництва в Україні поки залишається на декларативному рівні. В рамках Соціальної бізнес-ініціативи Європейської Комісії від 25.10.2011 р. про створення сприятливого середовища для соціальних підприємств та соціальної економіки було прийнято кілька важливих актів законодавства у цій сфері. Жоден законопроект про соціальні підприємства (як-от № 10610 від 14.06.2012 р., № 2508 від 11.03.2013 р. або № 2710 від 23.04.2015 р.) досі не був прийнятий Верховною Радою України навіть у першому читанні. Так, у 2011 році Український фонд підтримки підприємництва уклав меморандум про співпрацю з Британською Радою, австрійським Erste Bank та Фондом «Східна Європа» щодо спільної підтримки розвитку соціального підприємництва, але практична реалізація не відбулася. В 2012 році Львівська обласна рада ухвалила Концепцію розвитку соціального підприємництва у регіоні, її фінансування також не реалізується.

Проте, Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки визнає розвиток соціального підприємництва одним із пріоритетних напрямів, і в умовах економічної кризи та масової вимушеної міграції (понад 1,6 млн. внутрішньо переміщених осіб станом на січень 2017 року) соціальне підприємництво стає критично важливим.

У квітні 2016 року Western NIS Enterprise Foundation та державний Ощадбанк почали програму кредитування за пільгових процентних ставок соціальних підприємств, учасниками або бенефіціарами яких є внутрішньо переміщені особи, інваліди та малозабезпечені жінки. Гранти на створення підприємств з соціальним ефектом для внутрішньо переміщених осіб надає ТЦК «Каунтерпарт». Global Innovation Fund проводить безстроковий конкурс грантів та позик на розвиток соціальних інновацій в Україні, в тому числі у сфері соціального підприємництва. Адвокасі кампанії щодо популяризації соціального підприємництва в 2016 році фінансувалися Міжнародним фондом «Відродження», а також Фондом «Східна Європа» та Child Fund Deutschland в рамках проекту уряду ФРН з розвитку між секторального партнерства. Національна асамблея інвалідів провела серію тренінгів з соціального підприємництва для інвалідів; тренінги проводили також Інститут міста (Львів) за фінансової підтримки уряду Польщі. Чимало корисної інформації про соціальне підприємництво в Україні доступно на порталі <http://www.socialbusiness.in.ua>. Так, Каталог соціального підприємництва Ресурсного центру Гурт зріс із 40 найменувань у 2013 році до понад 1000 в 2016 році. Серед відомих прикладів можна вказати благодійні крамниці («Шафа добрих речей», Харків, «Ласка», Львів, «Злагода» Краматорськ), мережу ресторанів «Urban Space 100» або «Тепле місто» (Івано-Франківськ), ТМ «Миті» (косметика, Київ), пекарню «Горіховий дім» (Львів). До соціального підприємництва належать також програми соціального дисконту, які успішно реалізують численні ОГС (Фундація імені князів-благодійників Острозьких, Рівне; Всеукраїнська асоціація пенсіонерів, Київ, тощо).



Станом на січень 2017 року можна виділити *три основні групи програм державної підтримки*, пов'язані з розвитком соціального підприємництва в Україні.

*Перша група* пов'язана з реалізацією норм Закону України «Про зайнятість населення» № 5067 від 05.07.2012 р., які передбачають підтримку само зайнятості і підприємницької діяльності безробітних та інших соціально вразливих груп. Насамперед, особи зареєстровані як безробітні мають право на одноразову допомогу та індивідуальні чи групові консультації з організації власного бізнесу (частина перша ст. 27). Так, за даними Міністерства соціальної політики, лише у першому півріччі 2014 року понад 98 тис. безробітних відвідали консультаційні та орієнтаційні заходи державних центрів зайнятості. В результаті 13,5 тис. безробітних (в т. ч. 5800 жінок) розробили бізнес-плани та отримали одноразову допомогу на започаткування підприємницької діяльності – наразі вона визначається в розмірі залишку державної соціальної допомоги на випадок безробіття на дату реєстрації фізичної особи-підприємця, обмеженого строком у 360 днів для всіх категорій безробітних.

Роботодавці, які наймають внутрішньо переміщених осіб, зареєстрованих як безробітні, мають право на компенсацію витрат на оплату їх праці на підставі строкових договорів на період до шести місяців, але з гарантіями зайнятості на вдвічі довший період. Якщо строк зайнятості внутрішньо переміщеної особи становить не менше 12 місяців, роботодавці мають право на компенсацію витрат на їх професійну підготовку і перепідготовку на суму не вище 10 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Роботодавці, які наймають зареєстрованих безробітних, спрямованих державною службою зайнятості, на нові робочі місця на строк не менше двох років, мають право на компенсацію фактичних витрат на сплату єдиного соціального внеску протягом перших 12 місяців зайнятості <sup>114</sup>.

Крім того, роботодавці, які працевлаштовують безробітних на нових робочих місцях протягом принаймні двох років та оплачують їх працю в розмірі не менше трьох мінімальних зарплат щомісяця, протягом другого року мають право на щомісячну компенсацію в розмірі 50% суми єдиного соціального внеску. Порядок такої компенсації затверджує Кабінет Міністрів України. Це право втрачається у випадку зменшення кількості працівників або витрат на оплату праці на підставі частини третьої статті 24 Закону України «Про зайнятість населення».

Втім, у зв'язку із зниженням ставки ЄСВ для працівників, зарплата яких не менше трьох мінімальних зарплат, цей різновид державної підтримки може наразі дорівнювати лише 8% витрат на оплату праці такої категорії працівників.

*Друга група* державних програм, пов'язана з цільовою підтримкою підприємств громадських організацій інвалідів, які традиційно мали спеціальний правовий статус і право на податкові пільги та іншу державну підтримку, в т. ч. преференції у державних закупівлях. Зокрема, для індивідуального визнання права на податкові пільги ці підприємства повинні наразі задовольняти достатньо чітким критеріям:

- 1) громадська організація інвалідів є єдиним засновником підприємства та власником 100% корпоративних прав;
- 2) підприємство здійснює продаж товарів (крім підакцизних), робіт і послуг на ринку;
- 3) кількість інвалідів, які протягом попереднього року мали на підприємстві основне місце роботи, становить не менше 50% середньооблікової чисельності працівників;
- 4) витрати на оплату праці інвалідів не менше 25% загальних витрат підприємства на оплату праці всіх працівників;
- 5) прибуток підприємства підлягає цільовому використанню для здійснення заходів щодо соціального захисту та реабілітації інвалідів.

Втім, цей статус не поширюється на інші громадські організації в Україні або контрольовані ними підприємства, господарські товариства та інші юридичні особи. Указані підприємства

114 Статті 24-1 та 26 Закону України «Про зайнятість населення»

зобов'язані сплачувати податок на прибуток і пеню у випадку нецільового використання прибутку (п. 142.1 ПК). Крім того, продукція підприємств громадських організацій інвалідів оподатковується за нульовою ставкою ПДВ до січня 2020 року (крім підакцизних товарів, лотерей, а також комісійної торгівлі).

Критеріями звільнення є:

- 1) 100% капіталу належить громадській організації інвалідів;
- 2) кількість інвалідів, які мають основне місце роботи, становить в попередньому звітному періоді не менше 50%;
- 3) фонд оплати праці інвалідів становить не менше 25% витрат на оплату праці;
- 4) витрати на переробку продукції не менше 8% продажної ціни товарів і послуг.

Окрім уже зазначених вище податкових пільг, ці підприємства мають право одержувати фінансову підтримку з Фонду соціального захисту інвалідів, а також преференції в розміщенні державного замовлення. Втім, цей статус не поширюється на інші громадські організації в Україні або контрольовані ними підприємства, господарські товариства та інші юридичні особи.

Нарешті, *третя група* програм реалізується в рамках ширшої державної підтримки малого підприємництва. Адже майже всі громадські організації України і створені ними юридичні особи відповідають критеріям, встановленим у статті 55 ГК для суб'єктів малого підприємництва – мають до 50 працівників та річний дохід до 10 млн. євро за середньорічним обмінним курсом НБУ. Ці критерії частково відповідають вимогам Small Business Act 2008 (Закону про малий бізнес 2008 року), що діє в Європейському Союзі.

Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають повноваження розробляти проекти, відповідно, державних, регіональних та місцевих програм розвитку малого і середнього підприємництва. Програми розвитку малого і середнього підприємництва в 2015–2016 рр. були затверджені в усіх областях України, крім Львівської і Тернопільської. Дія програм, як правило, розрахована на два роки згідно з Методичними рекомендаціями щодо формування і реалізації відповідних програм. У Вінницькій, Кіровоградській та Миколаївській областях, зокрема, уже затверджено програми на 2017 рік. Переважно ці програми зосереджуються на впорядкуванні регуляторної діяльності і перевірок, консультаціях інформаційному забезпеченні підприємництва, створенню та утриманню структури підтримки малого підприємництва (як-от бізнес-інкубатори та фонди підтримки підприємництва). Важливо зазначити, що в програмах включено проекти і заходи з підготовки кадрів для МСП, а також збільшення зайнятості груп ризику (в першу чергу, жінок і молоді). Адже в статті 22 закону вказано, що формою державної підтримки є розробка освітніх програм і створення інших умов для підвищення професійних знань і ділових якостей фахівців із соціально вразливих груп.

Найбільш проблематичною в умовах бюджетного дефіциту є фінансово-кредитна та інвестиційна підтримка малого підприємництва. Види такої підтримки вказано в статті 16 закону, наприклад, часткова компенсація платежів за лізинг обладнання, відсоткових ставок за кредитами банків або надання порук і гарантій за такими кредитами, що здійснював Український фонд підтримки підприємництва.

Джерелами фінансування програм Методичні рекомендації вказують:

- 1) кошти регіональних і місцевих бюджетів;
- 2) кошти державного та місцевих фондів підтримки підприємництва;
- 3) кошти інших державних цільових фондів;
- 4) кредити банків і небанківських фінансових установ;
- 5) кошти регіональних центрів зайнятості;
- 6) кошти від приватизації;

- 7) іноземні інвестиції;
- 8) кошти громадських об'єднань малого та середнього підприємництва;
- 9) добровільні внески фізичних та юридичних осіб.

Порівняно з міжнародною практикою державної підтримки соціального підприємництва указані вище можливості громадських організацій або підконтрольних їм юридичних осіб в Україні виглядають вкрай обмеженими як у фінансовому вимірі, так і ще більшою мірою внаслідок браку послідовної державної політики у сфері соціального підприємництва.

Крім указаних вище державних програм та інших заходів підтримки підприємництва, до яких можуть залучатися ОГС або створені ними підприємства і товариства, необхідно вказати на деякі інші аспекти, важливі для регулювання соціального підприємництва.

**Захист конкуренції.** Будь-які підприємства в Україні підлягають контролю Антимонопольного комітету (АМК) стосовно таких аспектів, як зловживання монопольним становищем (зокрема, належність до п'ятірки найбільших у регіоні виробників певних товарів чи послуг), економічна концентрація (придбання 10% або 25% статутного капіталу інших підприємств), індивідуальні чи узгоджені з іншими підприємствами анти конкурентні практики, узгоджені ціни тощо.

Штрафи за порушення цього законодавства дуже значні, можуть сягати 10% річного доходу або 300% прибутку, в т.ч. розрахованого АМК на оціночній основі. Щоправда, застосування цих штрафів має обмежений і непослідовний характер, як правило, у випадку порушення інтересів підприємств з участю держави. «Відкати», «піратство», використання чужої торгової марки чи підробка продукції, неналежна реклама, незаконний збір конфіденційної інформації про конкурентів чи споживачів – все це підлягає санкціям, установленим законом про захист від недобросовісної конкуренції. Штрафи за подібні порушення також достатньо великі (від 1% до 30% річного доходу або 300% річного прибутку) та можуть встановлюватися оціночним методом.

**Запобігання корупції.** З 26 квітня 2015 року набрав чинності новий Закон України «Про запобігання корупції» № 1700 від 14.10.2014 р. Окрім згаданої вище вимоги запровадження антикорупційних програм у юридичних особах, які беруть участь у державних закупівлях, цей закон встановлює значні цивільні та адміністративні санкції, а також кримінально-правові штрафи за безоплатне надання будь-яких незаконних доходів посадовим особам, в т.ч. в нематеріальній формі.

Важливо зазначити, що в Україні створюється принаймні шість спеціалізованих органів у сфері запобігання і протидії корупції, які матимуть регіональних представників, як-от Національне агентство з питань запобігання корупції і спеціалізована антикорупційна прокуратура, а також формується служба Бізнес-омбудсмена, уповноважена розглядати скарги насамперед у сфері малого підприємництва. Нарешті, конфлікт інтересів відображається в численних повідомленнях українських ОГС, які намагаються поєднати соціальний ефект та господарську діяльність.

Деякі приклади такого конфлікту описані далі.

- 1) організації створюють підприємства, види діяльності яких не мають прямого зв'язку зі статутними цілями, або навіть суперечать їх досягненню;
- 2) організації змушені інвестувати або реінвестувати в підприємства значні кошти, які потім можуть тривалий час або взагалі ніколи не використовуватися для їх статутної діяльності. Навіть у випадку поєднання функцій керівника підприємства та НПО однією особою типовою залишається проблема «залишати кошти на розвиток підприємства задля збільшення майбутнього доходу організації» або «не залишати коштів на розвиток підприємства задля збільшення поточного доходу організації»;
- 3) як правило, якщо керівник підприємства є сторонньою особою, він згодом починає виводити активи підприємства в інтересах власного бізнесу або бізнес-конкурентів;

4) недостатньо ефективний менеджмент і продуктивність праці в підприємствах НПО призводять до виникнення кредиторської або дебіторської заборгованості, яка потребує додаткових витрат організації-засновника, в т. ч. на виплату договірних санкцій або судових витрат, залучення кредитів тощо;

5) організації не мають резервних фондів чи інших коштів для оплати надзвичайних чи непередбачуваних витрат, і з 2013 року можуть бути визнані банкрутами в загальному порядку.

Попереднє повідомлення фіскальних органів про найм працівників. Згідно з Постановою КМУ № 413 від 17.06.2015 р., всі роботодавці повинні повідомити фіскальний орган за місцем своєї реєстрації як платника єдиного соціального внеску до фактичного початку роботи працівника. Повідомлення може подаватися на паперових носіях, якщо трудові договори укладаються не більше ніж із п'ятьма працівниками. Кожне порушення підлягає штрафу в розмірі однієї мінімальної заробітної плати (3200 грн. у січні 2017 р.) згідно зі ст. 265 КЗпП та адміністративному штрафу на посадових осіб роботодавця у розмірі від 30 до 100 нмдг або 510-1700 грн. в 2017 році (ст. 41 КпАП).

*Форма трудових договорів.* Трудові договори в Україні укладаються, як правило, усно та оформлюються наказом уповноваженого органу роботодавця (як правило, керівника підприємства чи організації) (стаття 24 КЗпП). З січня 2015 року штраф за фактичний допуск до роботи без наказу керівника громадської організації або письмового договору, а також виплата винагороди без нарахування і сплати ЄСВ карається штрафом у 30 мінімальних зарплат (96 тис. грн. у січні 2017 році) згідно зі статтею 265 КЗпП.

Письмові договори з працівниками укладаються у визначених законом випадках, зокрема, при укладенні контракту, наймі неповнолітніх або на вимогу працівника. Трудові договори вважаються безстроковими, якщо сторони не узгодили інше (строковий, на час виконання певної роботи, сезонний тощо). Повторне укладення строкового договору означає визнання його безстроковим, тому практика строкових договорів є значним ризиком для соціального підприємництва усіх ОПФ. Укладання строкового трудового договору може бути оформлено наказом керівника, але з чітким визначенням терміну його дії.

Трудові контракти можуть укладатися з категоріями працівників, визначеними законом (керівники підприємств, викладачі, професійні спортсмени, помічники адвокатів тощо) і завжди є строковими. Існує значний ризик визнання трудового контракту недійсним, особливо якщо він встановлює умови праці, не передбачені законодавством.

Працевлаштування окремих категорій осіб. В Україні обов'язковим є створення квоти для працевлаштування інвалідів незалежно від організаційно-правової форми юридичної особи – одне робоче місце для юридичних осіб з 8-25 працівниками, або 4% для більшої кількості працівників (статті 19 і 20 закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» № 875/1991). Ця вимога стосується і громадських організацій, які не здійснюють підприємницької діяльності.

Адміністративно-господарські штрафи за кожне нестворене робоче місце стягуються в розмірі середньої річної зарплати на підприємстві.

Роботодавці мають інформувати центри зайнятості, відділення Фонду захисту інвалідів, а також – факультативно – громадські організації інвалідів про наявні вакансії для інвалідів. Адже саме ці органи несуть відповідальність за направлення інвалідів на такі вакансії та їх працевлаштування. Крім того, робоче місце для інваліда не може бути створено без урахування вимог до відповідної нозології, індивідуального плану його реабілітації, а також атестації робочого місця за участю МСЕК, органів охорони праці та громадських організацій інвалідів.

Постанови Вищого адміністративного суду України визнають порушеннями з боку роботодавця: 1) неподання звітів про наявні вакансії; 2) відмову у працевлаштуванні інваліда, якого направили указані вище органи або який звернувся самостійно, і ця відмова не пов'язана з несумісністю вакансії з особливостями конкретного інваліда.

Стаття 14 Закону України «Про зайнятість населення» з січня 2013 року додатково встановлює обов'язок усіх роботодавців щодо квоти у 5% середньооблікової кількості штатних працівників за попередній рік для працевлаштування деяких категорій осіб, крім інвалідів, які не досягли пенсійного віку. Ці категорії включають, зокрема, молодь, що вперше приймається на роботу після закінчення або припинення навчання чи військової служби; осіб, яким до настання пенсійного віку залишилося менше 10 років; осіб, звільнених після відбуття покарання або примусового лікування; одного з батьків, які мають на утриманні дітей до шести років або дитину-інваліда. Але особи, постраждалі від торгівлі людьми, серед цих категорій не вказані, що потребує окремої уваги до виконання указаної квоти.

*Спеціальні гарантії працівників у випадку банкрутства роботодавця.* Після набрання чинності новою редакцією закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», всі неприбуткові організації приватного права можуть бути визнані банкрутами та ліквідовані відповідно до спеціальної процедури. Наразі, згідно з частиною першою статті 45 закону, до першої черги кредиторів включено:

а) будь-які вимоги щодо виплати заборгованості із заробітної плати перед працюючими та звільненими працівниками банкрута;

б) грошові компенсації за всі невикористані дні щорічної відпустки та додаткової відпустки працівникам, які мають дітей;

в) інші кошти, належні працівникам у зв'язку з оплачуваною відсутністю на роботі (оплата часу простою не з вини працівника, гарантії на час виконання державних або громадських обов'язків, гарантії і компенсації при службових відрядженнях, гарантії для працівників, що направляються для підвищення кваліфікації, соціальні виплати у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності за рахунок коштів підприємства тощо);

г) вимоги щодо виплати вихідної допомоги, належної працівникам у зв'язку з припиненням трудових відносин та нарахованих на ці суми страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та інше соціальне страхування, у тому числі відшкодування кредиту, отриманого роботодавцем або арбітражним керуючим на ці цілі.

*Вихідна допомога.* Правильне визначення підстави звільнення у трудовій книжці впливає на розмір вихідної допомоги працівників. Це значний фінансовий ризик для громадських організацій: три місячних оклади порівняно з одним у випадку скорочення штатної кількості працівників та відмови працівника від зміни умов праці, або з двома місячними окладами у випадку призову на військову чи альтернативну службу. Три місячні оклади сплачуються також працівнику, звільнення якого відбулося з порушенням законодавства. Треба зазначити, що з 2013 року посадові особи – в тому числі виборні члени керівних органів та інші працівники, які виконують адміністративно-розпорядчі функції, аж до змінних майстрів і бригадирів – мають право на вихідну допомогу в розмірі шести місячних окладів, якщо вищий розмір вихідної допомоги не передбачено колективним чи індивідуальним трудовим договором (ст. 44 КЗпП).

*Порядок розгляду трудових спорів.* Громадські організації та створені ними підприємства, як правило, не є членами організацій роботодавців, а отже, і учасниками галузевих та генеральних тарифних угод. Тому виконання ними таких угод є добровільним або регулюється колективними договорами з профспілками чи іншими представниками працівників підприємства. Проте, необхідно зважати на ризик виникнення трудових спорів з окремими працівниками або групами працівників соціального підприємства.

Спори роботодавців і працівників з питань укладення, виконання і припинення трудових договорів, індивідуальних чи колективних, підлягають судовому розгляду. На відміну від багатьох держав-членів ЄС, в Україні їх розглядають місцеві суди в цивільних справах, а не спеціалізовані судові органи. Перелік спорів, щодо яких дозволяється тільки судовий розгляд, установлено Кодексом законів про працю.

Оскільки до соціального підприємництва залучаються переважно представники вразливих соціальних груп, необхідними є також продумані заходи протидії дискримінації їх працівників і споживачів їх товарів і послуг – від наказів та інших локальних актів роботодавців до індивідуальних трудових договорів, – а також ефективні позасудові процедури захисту прав людини і розв'язання конфліктів (примирні комісії, медіація, незалежні посередники, доступ до первинної правової допомоги, трудовий арбітраж тощо)

*Виборні посадові особи в громадських організаціях.* Зміни до закону про зайнятість не встановили винятків щодо статусу виборних посадових осіб як працівників, тому в разі відсутності коштів на оплату їх праці рекомендується укладати з ними письмові цивільно-правові договори доручення або безоплатного надання послуг, якщо орган, який їх обрав, не призначив їм посадовий оклад відповідно до штатного розпису.

Для соціальних підприємств дуже важливим є *прозоре управління*, спрямоване на досягнення соціального ефекту. Для цього рекомендується, серед інших заходів, застосовувати

- кодекси поведінки та/або методичні рекомендації у сфері корпоративного управління
- спеціальні процедури прийняття рішень для право чинів з інтересом посадових осіб або інших пов'язаних осіб (конфлікт інтересів)
- добровільний програмний/операційний аудит

### **Чи дозволено ОГС здійснювати соціальне підприємництво?**

Постійно виникають різноманітні колізії також щодо правових і регуляторних засад здійснення соціального підприємництва іншими організаціями громадянського суспільства.

Громадські організації та інші ОГС намагаються уникати цих колізій здійсненням підприємницької діяльності виключно через створені ними підприємства або господарські товариства і не користуються правом самостійно здійснювати соціальне підприємництво відповідно до норм чинного законодавства України. Зокрема, у Податковому кодексі використовується термін «господарська діяльність», що означає діяльність особи, пов'язану з виробництвом та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг, спрямовану на одержання доходу – отже, критерієм виступає одержання доходу, а не прибутку. Особа може вести таку діяльність самостійно, або через відокремлені підрозділи, або через будь-яку іншу особу, що діє на користь першої особи на підставі договорів комісії, доручення, або агентських договорів. Право неприбуткових організацій вести господарську діяльність на території України та за її межами та одержувати прибуток прямо визнано у п. 133.4.1 і 140.5.4 Податкового кодексу. Крім того, непідприємницькі товариства – зокрема, громадські організації та кооперативи (крім виробничих кооперативів, які визнано підприємницькими товариствами) – та установи мають право поряд із своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої ці організації були створені, та сприяє її досягненню.

Вищий адміністративний суд України підтримав позицію тих судів, які вважають, що неприбуткова організація може мати доход, котрий повинна оприбутковувати. Тобто визнається право вести підприємницьку діяльність та отримувати доход від господарської діяльності (прибуток), якщо це передбачено законом і статутом, а прибуток не розподіляється відповідно до вимог закону. Аналогічні рішення приймають також адміністративні апеляційні суди. Втім, до квітня 2011 року закон дозволяв здійснення підприємницької діяльності не громадським організаціям, а створеним ними підприємствам чи організаціям. Внаслідок цього, наприклад, суди визнавали законними відмови ОГС, які зверталися за ліцензіями на надання соціальних послуг або інших послуг, що сприяли досягненню їх статутної мети. Як уже згадувалося, з січня 2013 року закон дозволяє громадським організаціям зі статусом юридичної особи:

1) самостійно здійснювати підприємницьку діяльність, якщо це передбачено їх статутами, якщо така діяльність відповідає статутній меті (цілям) та сприяє їх досягненню;

2) створювати окремі юридичні особи (підприємства, товариства) для здійснення указаної вище підприємницької діяльності;

3) брати участь у реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Закон спеціально визнає також право громадських організацій та створених ними юридичних осіб бути виконавцями державного замовлення. Крім того, відомості про здійснення підприємницької діяльності безпосередньо громадською організацією повинні включатися в державний Реєстр громадських об'єднань, доступ до якого має бути публічним і безоплатним.

Право неприбуткових організацій на самостійний продаж товарів і послуг підтверджується також встановленням певних лімітів витрат підприємств на придбання товарів і послуг саме у неприбуткових організацій. Зокрема, згідно з п. 140.5.4 Податкового кодексу, фінансовий результат звітного періоду для підприємств-платників податку на прибуток збільшується на 30% вартості товарів, робіт і послуг, придбаних у неприбуткових організацій (крім бюджетних установ або якщо вартість таких товарів чи послуг не перевищує 50 мінімальних заробітних плат станом на 1 січня звітного року, або 160 тис. грн. у 2017 році).

Втім, законодавство України встановлює обов'язок громадських організацій та інших ОГС забезпечувати вільний доступ учасників (членів) до інформації про свою діяльність, в т.ч. прийняті рішення і заходи. Але наразі не вимагається заходів щодо забезпечення прозорості ОГС для суспільства в цілому, як-от публікації їх фінансової чи операційної звітності. Також не встановлено жодних вимог щодо участі працівників або представників цільових груп в органах управління ОГС чи інших суб'єктів соціального підприємництва.

### **Організаційно-правові форми здійснення соціального підприємництва**

Практика соціального підприємництва свідчить, що вибір організаційно-правової форми має дуже важливе значення для діяльності ОГС у цілому. Як правило, основна дилема полягає у тому, здійснювати підприємництво самостійно або створити окреме підприємство або господарське товариство. Загальними перевагами здійснення соціального підприємництва безпосередньо громадською організацією чи іншою ОГС є, зокрема:

- 1) визначений в актах законодавства і статуті зв'язок із соціальним ефектом/ціллю;
- 2) обов'язок цільового використання доходів (прибутку) та активів організації;
- 3) одержання статусу неприбуткової організації із певними податковими пільгами;
- 4) відсутність серед учасників організації груп зі значними конфліктами інтересів або іншими пріоритетами;
- 5) можливість отримувати гранти, безповоротну фінансову допомогу або соціальні інвестиції від третіх осіб незалежно від економічних результатів соціального підприємництва (наприклад, наявність операційних збитків).

Порівняно із громадськими організаціями, загальними перевагами соціального підприємства як окремої юридичної особи в Україні є можливості:

- 1) можливість залучення інвестицій третіх осіб, які матимуть корпоративні права;
- 2) полегшення доступу до кредитів та іншого боргового фінансування без ризиків для фінансової чи програмної статутної діяльності ГО;
- 3) уникнення регуляторної невизначеності стосовно доступу ГО до державної підтримки підприємництва;
- 4) розпорядження прибутком та активами під час діяльності та ліквідації відповідно до установчих документів;
- 5) здійснення економічно ефективних форм реорганізації, крім приєднання до іншої громадської організації;

б) ефективнішої взаємодії з іншими бізнес-компаніями (як-от право видавати податкові накладні або включати до витрат вартість послуг і товарів понад 50 мінімальних зарплат протягом року).

Треба зазначити, що створення ОГС соціальних підприємств як окремих юридичних осіб приватного права має задовольняти кільком **критеріям**.

По-перше, ОГС повинна мати можливість ефективного контролю над такою юридичною особою, зокрема, бути єдиним учасником такої особи, або прямо чи опосередковано володіти кваліфікованою більшістю статутного (складеного) капіталу та/або вести справи від імені такої особи.

По-друге, процедура державної реєстрації такої юридичної особи, внесення змін в її установчі документи і склад керівних органів повинна бути достатньо швидкою, простою і не потребувати від ОГС значних витрат.

По-третє, розмір мінімального статутного (складеного) капіталу та/або порядок його внесення повинен визначатися рішеннями ОГС та залежати від її наявних ресурсів.

Важливим критерієм є також можливість обмеження майнової відповідальності організації згідно з законом та/або установчими документами соціального підприємства. Нарешті, передача прибутку (активів) соціального підприємства організації має бути легальною та не підлягати додатковому оподаткуванню.

Правові норми щодо непрямого контролю організації над соціальним підприємством (наприклад, «блокуюча» меншоритарна частка статутного або складеного капіталу; статутні вимоги більшої, ніж установлені законом, кількості голосів для прийняття важливих для соціального підприємництва рішень; субординовані та інші боргові зобов'язання підприємств перед громадською організацією тощо) в цьому дослідженні спеціально не розглядаються, але можуть використовуватися в разі необхідності залучення третіх осіб в соціальні підприємства.

Треба зазначити, що з лютого 2015 року в Єдиний державний реєстр юридичних осіб має вноситися інформація про т. зв. кінцевих бенефіціарів (контролерів) юридичних осіб, які є засновниками інших юридичних осіб. Але громадські організації, учасниками яких є лише фізичні особи, і кількість учасників-членів виконавчого органу становить не менше п'яти осіб, не мають указаних контролерів. Тому замість подання такої інформації достатньо вказати в окремій заяві до органу реєстрації про відсутність контролерів у громадській організації.

ОГС, яка обирає здійснення соціального підприємництва в Україні в рамках окремої юридичної особи приватного права, може створити соціальне підприємство як: 1) унітарне підприємство; 2) підприємницьке товариство; 3) іншу неприбуткову організацію.



**Таблиця 3. Порівняння окремих норм законодавства України щодо соціальних підприємств як юридичних осіб приватного права**

Організаційно-правова форма	Товариство з обмеженою відповідальністю	Командитне товариство	Приватне підприємство	Підприємство громадської організації	Благодійна або приватна установа
Кількість учасників	1-100 фізичних та/або юридичних осіб	1 чи кілька повних учасників, 1 чи кілька вкладників	1 юридична особа	1 юридична особа	1 юридична особа
Мінімальний капітал	Визначено в статуті	Визначено в статуті (50% має належати повному учаснику)	Визначено в статуті	Немає	Визначено в установчому акті (тільки для установ)
Обов'язок збереження мінімального капіталу	Так	Так, лише для вкладника	Ні	Ні	Ні
Майнова відповідальність учасників	Обмежена вкладом у капітал (в т. ч. несплаченою часткою вкладу)	Необмежена для повних учасників. Обмежена сумою вкладу в капітал для вкладника	Необмежена	Необмежена (майно підприємства залишається власністю учасника)	Обмежена вкладом
Корпоративні права	Однакові у всіх учасників. Можуть бути передані іншим учасникам або третім особам	Переважні права вкладника на дивіденди та розподіл активів	Можуть бути передані третім особам	Окремо не передаються	Окремо не передаються
Виконавчий орган	Призначають учасник (и)	Повний учасник	Призначає учасник	Призначає учасник	Призначає учасник
Обмеження видів діяльності	Немає	Немає	Немає	Як у статуті організації	Визначено законом

Громадські організації мають право створювати підприємства громадських організацій (ст. 112 ГК), якщо таке право передбачено їх статутом, з метою виконання статутних завдань організації. Підприємство розпоряджається майном на правах оперативного управління або господарського відання. Тобто власником майна залишається засновник підприємства. В статуті повинні бути зазначені найменування та місцезнаходження підприємства ГО, мета і предмет господарської діяльності, склад та компетенція його органів управління, порядок прийняття ними рішень, порядок формування майна, розподілу прибутків та збитків, умови його реорганізації та ліквідації.

**Приватним підприємством** є підприємство, що діє на основі приватної власності одного або кількох громадян а також, підприємство, що діє на основі приватної власності суб'єкта господарювання – юридичної особи. Отже, для здійснення підприємницької діяльності ГО може створити приватне підприємство (ПП). Спеціальним законом діяльність ПП в Україні не врегульовано, тому необхідно керуватися загальними нормами Цивільного кодексу, Господарського кодексу України. Усі питання діяльності потрібно детально вписати у статуті. Статутний капітал формується за рахунок внесків засновників як грошовими коштами, цінними паперами так і речами, об'єктами інтелектуальної власності. Засновницькими документами ПП є рішення про створення та статут. Статут повинен містити такі відомості:

найменування ПП, мету та предмет діяльності, розмір та порядок створення статутного капіталу, порядок розподілу прибутків та збитків, органи управління та їх компетенцію, інші відомості, що не суперечать законодавству. Громадські організації несуть субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями приватних підприємств, тобто відповідають своїм майном на суму перевищення зобов'язань над сумою грошових коштів підприємства.

Створення і діяльність господарських товариств регулюється як спеціальним законом, так і Цивільним і Господарськими кодексами, положення яких не завжди узгоджуються.

**Товариство з обмеженою відповідальністю** є найпоширенішою в Україні організаційно-правовою формою, і задовольняє усім вказаним вище критеріям. Статут товариства має містити відомості про вид товариства, предмет і цілі його діяльності, склад засновників та учасників, склад і компетенцію органів товариства та порядок прийняття ними рішень, відомості про розмір часток кожного з учасників, розмір, склад та порядок внесення ними вкладів. Вклади учасників можуть бути неоднаковими і включати будь-яке майно і майнові права, крім майбутніх результатів робіт і послуг учасників. Такі товариства мають право здійснювати будь-які види діяльності, крім надання фінансових послуг. Наразі тільки товариства з обмеженою відповідальністю можуть діяти в Україні на підставі модельного статуту, що значно спрощує реєстраційні дії та зміну керівних органів. Мінімальний капітал ТзОВ, в межах якого несе майнову відповідальність громадська організація-учасник, визначається його статутом (до 2011 року закон вимагав внеску на суму 100 мінімальних зарплат), що є позитивним для здійснення соціального підприємництва.

В **командитному товаристві** має бути принаймні один або кілька повних учасників, які здійснюють від імені товариства правочини і солідарно несуть додаткову відповідальність за зобов'язаннями товариства усім своїм майном, а також один або кілька вкладників, які несуть майнову відповідальність у межах вартості своїх вкладів та не беруть участі в діяльності товариства. Засновницький договір командитного товариства підписується усіма повними учасниками. Учасники самостійно визначають розмір статутного фонду, який зазначають у засновницькому договорі. Якщо командитне товариство створюється одним повним учасником, то установчим документом є одноособова заява (меморандум), яка містить усі відомості, що й засновницький договір. Якщо у товаристві є лише один повний учасник, то він здійснює управління одноосібно.

Перевагами командитного товариства для громадської організації-повного учасника є можливості:

- 1) одноосібне укладання договорів та здійснення інших видів діяльності від імені командитного товариства повним учасником, тобто громадською організацією;
- 2) виконання вкладником будь-яких дій від імені товариства виключно за довіреністю повного учасника, що забезпечує ефективний контроль ГО;
- 3) залучення ресурсів вкладника в капітал товариства в будь-якому розмірі і формі;
- 4) внесення вкладу повним учасником тільки у випадку недостатності активів товариства для задоволення вимог кредиторів.

Для вкладника, крім обмеженої майнової відповідальності, важливими перевагами є пріоритетне право на одержання дивідендів та частки активів товариства під час його ліквідації. По суті, командитне товариство наразі є своєрідним юридичним «екраном» для підприємницької діяльності громадської організації-повного учасника. Вихід зі складу учасників підприємств та господарських товариств фіксується нотаріально засвідченою заявою, якщо установчі документи не передбачають іншу спеціальну процедуру. Якщо повний учасник виходить із складу командитного товариства, воно підлягає ліквідації.

Юридична особа може бути єдиним учасником єдиного підприємницького товариства (повним учасником командитного товариства), тому доцільним може бути використання нідерландської практики СП, коли створена неприбутковою організацією благодійна чи

приватна установа (фонд) виступає другим учасником соціального підприємства і зберігає податкові пільги щодо одержаних дивідендів чи інших пасивних доходів.

**Благодійна або приватна установа**, створена ОГС – крім функції інвестора – може виступати як гарант неприбуткового статусу засновника або, в разі позбавлення засновника цього статусу, одержувати звільнені від оподаткування доходи в інтересах засновника. Позитивними аспектами правового статусу благодійних установ є законодавче врегулювання обмеження адміністративних витрат (до 20% річного доходу), порядку відповідальності органів управління, в т. ч. у випадку конфлікту інтересів, а також звільнення від податку на додану вартість, земельні ділянки та, в більшості територіальних громад, на інше нерухоме майно, що належить таким організаціям незалежно від наявності пільг з податку на прибуток підприємств.

### **Порівняльні висновки щодо організаційно-правових форм соціальних підприємств в Україні**

Докладніші висновки щодо переваг і ризиків окремих організаційно-правових форм соціальних підприємств наведено нижче.

**Товариства з обмеженою відповідальністю** можуть діяти на підставі модельного статуту із символічним статутним капіталом. Види їх діяльності можуть не мати безпосереднього зв'язку із статутною метою громадської організації-засновника.

Переваги: обмежена майнова відповідальність; достатньо ефективний захист корпоративних прав; можливість здійснювати різноманітні види діяльності.

Ризики: майнова відповідальність несплаченою часткою вкладу; громадська організація може бути єдиним засновником лише єдиного товариства

**Командитні товариства** дозволяють громадській організації вести підприємницьку діяльність та водночас залучати значні інвестиції вкладників у статутний капітал.

Порівняльні переваги: обмежена майнова відповідальність (вкладники), проста структура управління, гарантії прав вкладників, відсутність рейдерських ризиків, включення імені чи назви повних учасників у назву товариства.

Ризики: майнова відповідальність повних учасників усім належним їм майном; обов'язок вкладників вносити указаний внесок до статутного капіталу протягом року після державної реєстрації; обов'язок повних учасників гарантувати (але не вносити фактично) капітал на суму не меншу, ніж сплачені внески вкладників

Унітарні приватні підприємства засновані юридичними особами, порівняно з підприємствами громадських чи релігійних організацій, розрізняються переважно щодо обмеженого права розпорядження майном та обов'язкового зв'язку із статутною метою в підприємствах громадських організацій. Крім того, засновники в обох випадках несуть субсидіарну майнову відповідальність, якщо майна підприємства бракує для задоволення вимог кредиторів. Також існує значний ризик конфлікту інтересів, якщо підприємство здійснює певні види діяльності або реінвестиції у власний розвиток безвідносно соціального ефекту, якого прагне громадська організація-засновник.

Окрім переваг самостійного здійснення соціального підприємництва, громадські організації в Україні стикаються з високими ризиками стосовно реєстрації змін до статутів і припинення (заборони), підтвердження зв'язку соціального підприємництва зі статутною метою та завданнями, а також позбавлення податкових пільг (в т. ч. внаслідок розподілу або нецільового використання доходу).

### **Благодійна або приватна установа**

Переваги: найсприятливіший режим оподаткування (в т. ч. легальне звільнення від податку на додану вартість і на майно), проста структура управління у випадку одноосібного засно-

вника, регулювання конфлікту інтересів, відсутність мінімального капіталу (крім благодійних установ, для яких розмір внеску засновника не фіксований)

Ризики: обмеження сфер і видів благодійної діяльності, обмеження адміністративних витрат, фіскальний контроль за цільовим використанням пожертв, репутаційні ризики через поширені зловживання в сфері благодійної допомоги і фандрайзингу. Хоча створення іншої неприбуткової організації як соціального підприємства фактично унеможливує виплату дивідендів на користь ОГС-засновника, але дозволяє надання фінансової допомоги в межах всієї суми прибутку.

Треба зазначити, що законодавство і практика держав-членів ЄС, як правило, визнають соціальними підприємствами юридичних осіб з різними організаційно-правовими формами, що задовольняють певним критеріям. Так, лише у Фінляндії законодавство визнає соціальне підприємство як окрему організаційно-правову форму.

Більш традиційним для соціальних підприємств є форма кооперативів, які давно визнані важливою частиною соціальної економіки і мають статус неприбуткових організацій. Так, законодавство багатьох європейських країн (Греція, Іспанія, Італія, Польща, Португалія, Угорщина, Франція) містить положення про «соціальні кооперативи».

Але для України обмеження соціального підприємництва саме організаційно-правовими формами кооперативів було би необґрунтованим звуженням ролі інших ОГС у цій сфері.

### **Мінімальний капітал**

Закони України не встановлюють вимог щодо мінімального капіталу для підприємств, які не надають фінансових послуг. Винятком є акціонерні товариства, які повинні мати мінімальний капітал не менше 1250 мінімальних зарплат (тобто 4 млн. грн. з січня 2017 року) на дату їх державної реєстрації. Ця сума значно більша, ніж вимоги директив Євросоюзу щодо мінімального капіталу публічних акціонерних товариств у 25 тис. євро.

В товариствах з обмеженою відповідальністю, командитних товариствах, а також у приватних підприємствах мінімальний капітал з 2011 року встановлюється установчими документами, може мати символічний розмір (наприклад, одну мінімальну зарплату) і вноситися як інше майно, крім коштів. Проте, товариства, зареєстровані до 2011 року, не мають права зменшувати свій статутний капітал незалежно від згоди кредиторів. Статутний капітал має бути сплачений протягом року після державної реєстрації товариства або підприємства.

Серед неприбуткових організацій, благодійні установи також повинні мати мінімальний капітал у розмірі визначеному їх статутом.

### **Майнова відповідальність учасників**

Учасники господарських товариств (крім повних учасників командитних товариств) несуть відповідальність за зобов'язаннями товариств у межах своїх вкладів у статутний капітал. Установчі документи можуть передбачати додаткову майнову відповідальність учасників, але не можуть звільняти окремих учасників від такої відповідальності. Щоправда, закон прямо передбачає відповідальність у межах несплаченої частки вкладів для учасників товариств з обмеженою відповідальністю. Учасники приватних підприємств несуть субсидіарну відповідальність, якщо коштів таких підприємств не вистачає для задоволення вимог кредиторів. Учасники неприбуткових організацій не несуть відповідальності за зобов'язаннями таких організацій, за винятком внесків учасників кооперативів. Додаткова відповідальність може бути передбачена тільки установчими документами. Несплата членських внесків не збільшує, як правило, майнової відповідальності учасників неприбуткових організацій.

### **Майнова відповідальність посадових осіб**

Положення частини четвертої статті 92 Цивільного кодексу передбачають солідарну відповідальність членів виконавчого органу юридичної особи, якщо вони порушують свої обов'язки щодо представництва (зокрема, перевищення повноважень). Для благодійних організацій передбачено солідарну відповідальність за збитки, заподіяні організації рішеннями, діями або бездіяльністю членів виконавчого органу.

З січня 2013 року в випадку банкрутства підприємства-боржника з вини його учасників, керівника або інших осіб, які мають право надавати обов'язкові для боржника вказівки, на цих осіб може бути покладена субсидіарна відповідальність у разі недостатності майна боржника для задоволення вимог кредиторів. Установчі документи можуть передбачати додаткові підстави та форми відповідальності посадових осіб перед організацією чи третіми особами. Законодавство прямо регулює окремі випадки конфлікту інтересів лише в акціонерних товариствах і в благодійних організаціях. В інших видах соціальних підприємств такі конфлікти регулюються тільки установчими документами.

### **Оподаткування дивідендів**

Для цілей дослідження виплата дивідендів підприємствами або господарськими товариствами громадській організації-власниці корпоративних прав є однією із ключових проблем. Станом на січень 2017 року підприємство може прийняти рішення про сплату дивідендів незалежно від наявності прибутку, що є позитивною зміною для ОГС-засновників. Податок нараховується як авансовий внесок (крім підприємств-платників податку на прибуток, прибуток яких був звільнений від оподаткування у звітному році) на суму перевищення дивідендів, які підлягають виплаті, над сумою оподаткованого прибутку за звітний рік, податок з якого уже сплачено. Якщо податок не було сплачено, оподатковується вся сума дивідендів. Сума утриманого податку не повинна зменшувати суму дивідендів, а отже, має сплачуватися із чистого прибутку або резервних фондів підприємства. Втім, сума сплачених авансових внесків зменшує суму оподаткованого прибутку підприємства і може включатися до складу збитків.

Підприємство має нарахувати, утримати до або водночас із виплатою дивідендів податок на прибуток, незалежно від того, чи є воно платником цього податку. Тобто навіть підприємства-платники єдиного податку повинні утримувати податок на дивіденди за загальними правилами. Крім того, виплата дивідендів у грошовій формі або у формі цінних паперів підприємства звільняється від податку на додану вартість незалежно від суми (п. 196.1.6 ПК).

### **Податок на додану вартість**

З січня 2015 року продаж будь-яких товарів і послуг (крім звільнених від ПДВ) на суму понад один мільйон гривень протягом 12 місячного періоду потребує реєстрації юридичної особи як платника податку на додану вартість (п. 181.1 ПК). Ця вимога поширюється і на неприбуткові організації, крім підприємств громадських організацій інвалідів. Звільнення благодійних організацій від сплати ПДВ поширюється якраз на благодійну допомогу і, як правило, потребує спеціального маркування товарів («продаж заборонено») (п. 197.1.15 ПК). Одержання будь-якої компенсації за такі товари прирівнюється до ухилення від сплати податків.

Звільнено від ПДВ також поставки окремих видів послуг нерезидентам (консультаційні, бухгалтерські, рекламні тощо), указані в статті 186 ПК. Доходи від освітніх послуг звільнено від податку на додану вартість, якщо освітні заклади мають відповідні ліцензії та акредитації, і видають дипломи або сертифікати державного зразку. Крім того, в п. 26-1 підрозділу 2 Розділу XX ПК звільнено від сплати ПДВ до січня 2023 року операції з постачання програмної продукції, в т. ч. компонентів навчальних комп'ютерних програм, інтернет-сайтів та онлайн-сервісів. З 1 лютого 2015 року всі податкові накладні, в т. ч. на товари і послуги,

звільнені від ПДВ, реєструються в Єдиному реєстрі податкових накладних, порядок ведення якого був уточнений законом № 643 від 16.07.2015 року.

Загалом законодавство України в частині ПДВ та його адміністрування ще дуже далеко від Шостої Директиви та інших актів законодавства ЄС, зокрема, не передбачає звільнення від податку або зниженої ставки ПДВ для соціально важливих товарів і послуг неприбуткових організацій. Винятком є тільки ліки і медичні вироби (7%) з квітня 2014 року.

### **Єдиний соціальний внесок**

ОГС та інші соціальні підприємства в Україні зобов'язані сплачувати єдиний соціальний внесок за фізичних осіб, з якими уклали трудові або цивільно-правові договори (крім підприємців-платників єдиного податку). З січня 2016 року ставка ЄСВ зменшена до 22% на суму винагород за цивільно-правовими і цивільними договорами (ЄСВ не сплачується з суми перевищення цих винагород понад 17 прожиткових мінімумів протягом місяця).

Соціальні підприємства також не мають спеціальних податкових пільг як податкові агенти з нарахування та утримання податку на доходи фізичних осіб, який мають сплачувати на підставі трудових або цивільно-правових договорів з працівниками. Як уже зазначалося вище, соціальне підприємництво не пов'язане з виробництвом, імпортом і продажем підакцизних товарів, тому акцизний податок для цілей дослідження не аналізується.

Неприбуткові організації не мають спеціальних пільг щодо ставок мита, установлених Єдиним митним тарифом, за винятком одержувачів гуманітарної допомоги. Щоправда, переважна більшість товарних позицій має ставки мита 0-5%.

### **Місцеві податки:**

#### **а) Єдиний податок**

З 1 січня 2015 року юридичні особи будь-якої організаційно-правової форми, які мають річний дохід не більше 20 млн. грн., можуть перейти на спрощену систему оподаткування як платники єдиного податку III групи. Для юридичних осіб доходом визнаються будь-які доходи (в т.ч. в нематеріальній формі або безоплатно одержані товари, результати робіт чи послуг), крім указаних у п. 292.11 ПК. Податок сплачується щоквартально (п. 294.1 ПК). Кількість працівників таких підприємств наразі не обмежується. Юридичні особи використовують дані спрощеного бухгалтерського обліку доходів і витрат (п. 296.1.3 ПК), що є позитивним порівняно з обов'язком платників податку на прибуток вести бухгалтерський облік за національними чи міжнародними стандартами.

Ставки єдиного податку для юридичних осіб скорочено до 3% (без включення податку на додану вартість) та 5% доходу (п. 293.3 ПК). Якщо розмір доходу перевищує 20 млн. грн., або його одержано в не грошовій формі чи від видів діяльності, яка не дозволена платникам єдиного податку, відповідні ставки єдиного податку подвоюються (п. 293.5 ПК). Тобто платник із річним доходом, наприклад, у 50 млн. грн. сплачує єдиний податок за ставкою 5% від 0 до 20 млн. грн. та за ставкою 10% від 20 до 50 млн. грн., а також зобов'язаний перейти на сплату податку на прибуток з наступного року (п. 298.3 ПК). Неприбуткова організація або її підприємства не мають права переходу на спрощену систему оподаткування, якщо здійснюють діяльність у сферах, указаних у п. 291.5.1 ПК, чи мають податкову заборгованість на дату подання заяви про обрання спрощеної системи.

Втім, найбільш проблематичним для цілей дослідження є обмеження, встановлене у п. 291.5.5 Податкового кодексу: ОГС чи інші юридичні особи-учасники, які не є платниками єдиного податку, не можуть володіти 25% або більше статутного (складеного) капіталу платника єдиного податку. Це ускладнює ефективний контроль над унітарними підприємствами чи господарськими товариствами, адже така ОГС-засновник сама повинна стати платником єдиного податку. Втім, існує кілька способів уникнути втрати статусу неприбутковості

ОГС-засновником. До них належить, наприклад, створення товариства з обмеженою відповідальністю, де ОГС належатиме не більше 24% статутного капіталу, а решта – фізичним особам та/або платникам єдиного податку. Важливим для забезпечення контролю організації у такому випадку є внесення до статуту товариства «блокуючого голосу», що належить ОГС (так, внесення змін до статуту або інших важливих питань потребуватиме 80% голосів).

#### *б) Податок на майно*

Цей податок складається з плати за землю, транспортного податку і податку на житлову і нежитлову нерухомість, відмінну від земельної ділянки. Перші два платежі встановлюються органами місцевого самоврядування обов'язково; щодо нерухомого майна, цей податок та пільги для неприбуткових організацій чи інших осіб встановлюються рішенням місцевої ради. Загальне звільнення від цього податку встановлено для підприємств громадських організацій інвалідів (п. 282.1 ПК). Соціальні підприємства будь-яких організаційно-правових форм не звільнені від податку на належні їм земельні ділянки, що використовуються для підприємницької діяльності, та зобов'язані платити цей податок за ставками, установленими органами місцевого самоврядування.

#### *Оцінка ефективності соціального підприємництва*

Чинні акти законодавства України наразі не визначають вимог щодо оцінки ефективності соціальних підприємств чи соціального підприємництва, за винятком підприємств громадських організацій інвалідів.

Соціальне підприємництво за визначенням має на меті досягнення соціального ефекту, а одержання прибутку та інші фінансові індикатори є інструментом для цього. Згідно з інвестиційним законодавством України, метою інвестицій також може бути досягнення соціального ефекту. Отже, соціальний ефект соціального підприємництва навряд чи можливо вимірювати в показниках подібних до ROI (return of investments, прибутковість інвестицій), прибутку відносно загальних чи постійних витрат, або прибутковості власного капіталу соціальних підприємств. Водночас соціальний ефект повинен мати об'єктивні кількісні індикатори – в першу чергу, для надання податкових пільг та іншої державної підтримки. Як правило, ці індикатори пов'язані із певною цільовою групою, бенефіціарами соціального ефекту. У випадку соціального підприємництва бенефіціари можуть бути також споживачами його товарів чи послуг, але це правило не є загальним. Важливо пам'ятати, що інші споживачі, крім бенефіціарів, не є цільовою групою для соціального ефекту, але створюють ринок для товарів і послуг соціального підприємництва.

Оскільки в Україні оцінка ефективності податкових пільг та інших форм державної підтримки залишається фрагментарною навіть на секторальному рівні, міжнародна практика такої оцінки становить особливий інтерес для регулювання соціального підприємництва. Так, у Бельгії оцінка соціальних підприємств здійснюється державним регулятором ([www.socialeconomy.be](http://www.socialeconomy.be)) за кількома параметрами: кількість зайнятих та їх персональні дані (вік, стать, освіта, сімейний стан, депривації щодо звичайного ринку праці); організаційно-правові форми соціальних підприємств; фінансові результати (в т. ч. прямі та непрямі державні субсидії); види фактичної господарської діяльності. Принаймні у восьми штатах США набула поширення, особливо у сфері професійної освіти, практика залучення інвесторів у соціальні проекти шляхом погашення цільових державних облігацій після досягнення певного соціального ефекту, наприклад, відсотка безробітних, які знайшли нове основне місце роботи. Цікаво відзначити, що сертифікацію та інші види оцінки соціальних підприємств не завжди здійснюють державні органи. Наприклад, у штаті Орегон, США, набуло поширення оцінювання іншими соціальними підприємствами та споживачами їх послуг.

Соціальному підприємству притомні також **системні ризики**, що включають, зокрема:

- 1) обмеження напрямів цільового використання доходу, що зменшує інвестиції та доступ до фінансових ресурсів;

2) обмеження корпоративних прав (зокрема, заборона розподілу дивідендів і майна під час ліквідації, непряма залежність прав на управління і майнових внесків);

3) обмеження чи скорочення державної підтримки (державні замовлення, закупівлі, конкурси, податкові пільги) у випадку прямої конкуренції з бізнес-компаніями;

4) репутаційні ризики в випадку недосягнення очікуваного соціального ефекту.

**Додаткові ризики** щодо досягнення соціального ефекту включають, зокрема:

1) явну чи неявну заміну очікуваного соціального ефекту або статутної місії

2) явну чи неявну заміну або обмеження цільової групи

3) неочікувані побічні наслідки соціального ефекту (наприклад, відмова бенефіціарів від пошуків інших видів зайнятості)

4) скорочення можливостей для фандрайзингу, не пов'язаного з продажем продукції;

5) зростання конкуренції з бізнес-компаніями і державними установами, а також іншими суб'єктами соціального підприємництва.

Ці переваги та ризики стосуються соціального підприємництва, насамперед, у рамках неприбуткових організацій або створених ними підприємств чи установ. Успішний досвід законодавчого регулювання такого залучення існує в багатьох європейських та інших державах, і його необхідно враховувати для розробки проектів актів законодавства та регуляторних актів щодо соціального підприємництва в Україні.

**Оцінка соціального підприємництва відбувається за трьома основними показниками:**

1) економічні результати (зв'язок місії та стратегічного планування, виконання фінансових планів, посадових інструкцій та індивідуальних ключових показників);

2) досягнення соціального ефекту/цілі (працевлаштування вразливих груп, доступ до соціальних послуг, нижчі ціни на окремі товари);

3) якість управління (участь груп інтересів; доступ до фінансових і програмних звітів).

## **Висновки**

Чинне національне законодавство України станом на січень 2017 року не визначає особливостей правового статусу соціальних підприємств, крім підприємств громадських організацій інвалідів, і не встановлює для них окремих організаційно-правових форм.

Міжнародна практика свідчить про необхідність поєднувати у сфері соціального підприємництва різні організаційно-правові форми та створювати для багатьох видів такої діяльності гібридні правові інструменти (наприклад, бізнес-компанії без права розподілу дивідендів чи активів).

Не існує єдиної оптимальної організаційно-правової форми соціальних підприємств, і в більшості випадків доцільна співпраця різних ОПФ (договори спільної діяльності, комерційного представництва, комісійного продажу тощо).

Порівняльний аналіз правових умов та не маркетингових ризиків для юридичних осіб різних організаційно-правових форм, дозволяє дійти таких попередніх висновків щодо здійснення соціального підприємництва.

1. ОГС України, включені в Реєстр неприбуткових установ та організацій до 01.01.2015 року, мають право вести підприємницьку діяльність безпосередньо за умови внесення відповідних змін в їхні статuti до 01.07.2017 року з метою приведення у відповідність до положень Податкового кодексу і нового закону «Про громадські об'єднання».

2. ОГС мають право бути засновниками чи учасниками підприємств, установ та організацій різних організаційно-правових форм, які здійснюють діяльність у сфері соціального



підприємництва – за умови, що така діяльність і внески, зокрема, в статутний капітал таких підприємств містяться в статутах громадських організацій.

3. Остаточний вибір організаційно-правової форми соціального підприємства залежить від конкретного виду діяльності та його зв'язку із статутними цілями (завданнями) громадської організації.

4. ОГС не мають пільг щодо одержання ліцензій, адміністративних послуг і дозволів, а також можуть бути визнані банкрутами у випадку самостійного здійснення підприємницької діяльності.

5. Неприбуткові організації не можуть переносити збиткові фінансові результати на наступні звітні періоди.

6. Господарські товариства та унітарні підприємства ОГС не можуть використовувати волонтерську працю і не мають пільг щодо оплати праці та єдиного соціального внеску порівняно з неприбутковими організаціями.

7. Станом на січень 2017 року найменше правових обмежень та ризиків щодо контрольованих громадськими організаціями юридичних осіб – в тому числі порівняно з унітарними підприємствами громадських організацій – мають товариства з обмеженою відповідальністю.

8. Треба пам'ятати, що громадська організація може бути єдиним учасником лише одного господарського товариства відповідного виду – в разі необхідності створити кілька організацій доцільно мати або двох засновників, або створити підприємство іншої організаційно-правової форми.

### **Рекомендації**

Для розвитку соціального підприємництва в Україні пріоритетним у законодавчому регулюванні має бути державна підтримка зайнятості (в т. ч. само зайнятості) представників соціально вразливих груп. Для цього рекомендується розширити перелік указаних категорій в Законі України «Про зайнятість населення» або визначити їх в окремому законі (при чому не обов'язково в окремому законі про соціальне підприємництво). Більше того, розробка актів законодавства щодо соціального підприємства як окремої організаційно-правової форми, як свідчить практичний досвід посткомуністичних держав-членів ЄС, є недоцільною. З іншого боку, в специфічних умовах України орієнтація на кооперативи як базову організаційно-правову форму для соціального підприємництва в більшості європейських країн загалом не матиме сприятливих правових і соціальних умов, принаймні, протягом ближчих кількох років.

Можливість створення соціального підприємства єдиним засновником (інвестором) має бути гарантована і надалі; участь працівників із вразливих груп в управлінні як власників корпоративних прав не повинна визнаватися обов'язковою умовою з огляду на очевидний конфлікт інтересів цих осіб як «акціонерів» і «бенефіціарів соціального ефекту».

Соціальне підприємництво може здійснюватися в різних організаційно-правових формах, за умови законодавчого обмеження розподілу дивідендів та/або їх цільового використання та дотримання вимог Податкового кодексу України (в т. ч. стосовно неприбуткових організацій та підприємств). Тому розробка змін до Податкового кодексу як частини державної підтримки соціального підприємництва є необхідною незалежно від розробки окремого закону про соціальне підприємництво або внесення відповідних змін до інших законів.

Важливо, щоб цілі/соціальний ефект СП чітко визначалися законом, зокрема, містили прямі вказівки на (ре) інтеграцію через зайнятість представників вразливих груп та зміну їх майнового і соціального стану. Акредитація чи інша процедура визнання соціального підприємництва не повинна здійснюватися на безстроковий період. Визнані законом критерії оцінки соціального ефекту повинні періодично переглядатися національним представницьким органом за участі органів виконавчої влади, громадських організацій, груп інтересів

та інвесторів. Монополізація такої оцінки одним із міністерств створює надмірний простір для зловживань і корупції.

Мінімальна частка доходів соціального підприємства від господарської діяльності має визначатися законом; необхідним критерієм є також визначення мінімальної частки зайнятих із вразливих груп та частки витрат на оплату їх праці.

Рекомендованою практикою правового регулювання є законодавчі преференції щодо участі СП в державних закупівлях або квоти на субпідряди в інших учасників таких закупівель.

Рекомендується також, щоб законодавство регулювало спеціальні чи гібридні форми фінансової підтримки соціального підприємництва (наприклад, створення цільового бюджетного фонду, уточнення переліку державних концесій чи приватно-державних партнерств, ваучерів, податкові пільги для СП та їх інвесторів).

Нарешті, дуже важливим є законодавче забезпечення підтримки системи інформаційного обслуговування та правової допомоги новоствореним і діючим соціальним підприємствам.

### ***Рекомендації щодо користування ОГС земельними ділянками та іншими об'єктами нерухомого майна у державній або комунальній власності***

У розділі II зазначено низку проблем щодо регулювання оренди та орендної плати ОГС за користування земельними ділянками та іншими об'єктами нерухомого майна у державній або комунальній власності. У зв'язку з цим ОГС та органам місцевого самоврядування рекомендується розглянути можливості застосування інших правових форм користування таким майном, зокрема, без застосування мінімальних ставок орендної плати.

Зокрема, це право **земельного сервітуту**, яке регулюється статтями 98-102 Земельного кодексу України (ЗКУ).

Право земельного сервітуту визначено як право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками). Отже, на відміну від оренди або суборенди земельних ділянок, які є платними, право земельного сервітуту може бути безоплатним для ОГС.

Крім того, на відміну від оренди або суборенди, яка є тимчасовою (строковою), земельні сервітуту можуть бути як строковими, так і постійними, що також є важливим для статутної діяльності ОГС з огляду на короткі строки, як правило, договорів оренди або суборенди.

Перелік видів права земельних сервітутів у статті 99 ЗКУ не є закритим і включає, крім права на розміщення тимчасових споруд (малих архітектурних форм) і права складування будівельних матеріалів з метою ремонту будівель та споруд, також інші земельні сервітуту.

В умовах адміністративної реформи та створення об'єднаних територіальних громад для ОГС дуже важливою обставиною є те, що дія земельного сервітуту зберігається у разі переходу прав на земельну ділянку, щодо якої встановлений земельний сервітут, до іншої особи<sup>115</sup>.

З іншого боку, неприбутковий характер діяльності ОГС добре узгоджується з вимогами статті 101 ЗКУ, яка встановлює, що земельний сервітут не може бути предметом купівлі-продажу, застави та не може передаватися будь-яким способом особою, в інтересах якої цей сервітут встановлено, іншим фізичним та юридичним особам.

У відносинах ОГС та власників земельних ділянок у державній або комунальній власності рекомендованим є встановлення земельного сервітуту як особистого сервітуту на підставі договору відповідно до статті 100 ЗКУ.

Технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюється право суборенди, сервітуту, погоджується землевласником та землекористувачем і затверджується особою, яка набуває право суборенди або сервітуту.

115 Частина перша статті 101 Земельного кодексу України

Земельний сервітут та його припинення підлягає державній реєстрації в порядку, встановленому для державної реєстрації прав на нерухоме майно і не веде до позбавлення власника земельної ділянки, щодо якої встановлений земельний сервітут, прав володіння, користування та розпорядження нею.

Крім того, важливою гарантією для власника земельної ділянки є доволі широкий перелік підстав припинення земельних сервітутів, який включає:

- поєднання в одній особі суб'єкта права земельного сервітуту, в інтересах якого він встановлений, та власника земельної ділянки (по суті, придбання ОГС права власності на відповідну земельну ділянку або її частину, щодо якої встановлено земельний сервітут);
- відмови ОГС, в інтересах якої встановлено земельний сервітут;
- рішення суду про скасування земельного сервітуту;
- закінчення терміну, на який було встановлено земельний сервітут;
- невикористання земельного сервітуту протягом трьох років;
- порушення власником сервітуту умов користування сервітutom.

На вимогу власника земельної ділянки дія земельного сервітуту може бути припинена в судовому порядку також у випадках:

- припинення підстав його встановлення;
- встановлення земельного сервітуту унеможлиблює використання земельної ділянки, щодо якої встановлено земельний сервітут, за її цільовим призначенням.

Окрім судового порядку розгляду спорів, Державне агентство земельних ресурсів України уповноважено вирішувати земельні спори щодо розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів на підставі частини четвертої статті 158 ЗКУ. Цивільний кодекс України розширює право земельного сервітуту на користування як земельною ділянкою, так і іншими природними ресурсами<sup>116</sup>; крім того сервітут може бути встановлений щодо іншого нерухомого майна (житлових і нежитлових приміщень, будівель, споруд, тимчасових споруд тощо).

Указані сервітути також можуть бути встановлені договором на певний строк або без визначення строку, і можуть бути платними або безоплатними.

Як і земельні сервітути, указані сервітути не підлягають відчуженню і не позбавляють власника нерухомого майна права володіння, користування та розпоряджання цим майном; проте, сервітути зберігають чинність у разі переходу до інших осіб права власності на відповідне нерухоме майно. Підстави припинення земельних сервітутів і сервітутів на інше нерухоме майно є однаковими, хоча щодо особистих сервітутів у статті 406 ЦКУ указана як підстава припинення смерть фізичної особи, на користь якої встановлено сервітут, але не згадана ліквідація або реорганізація юридичної особи.

З іншого боку, стаття 8 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» визнає підставами припинення особистих благодійних сервітутів, установлених на користь благодійних організацій, інших ОГС, бюджетних установ як неприбуткових організацій, а також територіальних громад неможливість використання земельної ділянки або іншого нерухомого майна для досягнення цілей благодійної діяльності.

Ще однією перспективною правовою формою щодо користування ОГС земельними ділянками та іншим нерухомим майном у державній або комунальній власності є укладення договорів ренти відповідно до статей 28, 81-84, 131 та 210 Земельного кодексу України та статей 731-743 Цивільного кодексу України. Правовий зміст ренти в тому, що одна сторона (одержувач ренти) **передає у власність на певний або без визначення строку другій стороні (платникові ренти) майно** (в тому числі нерухоме майно, земельні ділянки тощо), а платник ренти взамін цього зобов'язується періодично виплачувати одержувачеві ренти у формі певної грошової суми або в іншій формі. Відповідно до статті 733 ЦКУ, сторонами договору можуть бути будь-які юридичні особи, тобто всі види ОГС.

116 Частина перша статті 401 ЦКУ

Форма і розмір ренти встановлюються договором, при цьому рента може виплачуватися у грошовій формі або шляхом **передання речей, виконання робіт або надання послуг**. Наприклад, замість виплати ренти у формі коштів договір може передбачати проведення певної кількості семінарів, консультацій або соціальних послуг для осіб, визначених органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування. В інтересах одержувачів може бути рента у формі капітального ремонту та/або утримання об'єктів нерухомого майна, заходів з поліпшення земельних ділянок тощо. Згідно зі статтею 734 ЦКУ, одержувач ренти передає майно у власність платника ренти за плату або **безоплатно**. Треба зазначити, що в випадку передачі земельних ділянок у ренту безоплатно значно послаблюється дражлива проблема встановлення мінімальної вартості землі або її оцінки, що наразі ускладнює і купівлю-продаж, і оренду земельних ділянок. Крім того, указана можливість дозволяє ОГС конкурувати не за початкову ціну ділянки, а за прийнятніші для одержувача форми і розмір ренти. Адже одним з основних застережень опонентів вільного ринку землі є саме нерівні можливості щодо придбання та консолідації земельних ділянок.

Важливо також, що договором ренти може бути встановлений обов'язок виплачувати ренту безстроково (безстрокова рента) або протягом певного строку. Рента виплачується після закінчення кожного календарного кварталу, якщо інше не встановлено договором ренти відповідно до статті 738 ЦКУ. Втім, ця норма дозволяє гнучко пристосовувати строки виплати до специфічних умов діяльності ОГС, основна частина доходів яких часто може бути одержана протягом якогось одного кварталу. Крім того, це дозволяє сторонам змінювати графік виплати ренти в рамках строку дії договору (наприклад, встановлювати пільгові періоди).

До переваг договорів ренти, безумовно, можна віднести передбачений у Цивільному кодексі комплекс заходів щодо захисту інтересів одержувача ренти. По-перше, в разі передання під виплату ренти земельної ділянки або іншого нерухомого майна одержувач ренти набуває право застави на це майно. Отже, у випадку неплатоспроможності чи банкрутства платника ренти її одержувач залишається кредитором першої черги. При цьому предметом застави можуть бути також приналежності земельної ділянки, плоди, продукція та доходи від заставленої ділянки (стаття 576 ЦКУ). По-друге, всі договори ренти підлягають нотаріальному посвідченню, а договір про передачу нерухомого майна підлягає також державній реєстрації, як зазначено у статті 732 ЦКУ. По-третє, платник ренти має право відчужувати майно, передане йому під виплату ренти, лише за згодою одержувача ренти. При цьому у разі відчуження нерухомого майна іншій особі до неї переходять обов'язки платника ренти – в тому числі щодо виплати ренти у формі певних послуг або робіт, капітального ремонту майна тощо.

Виплата ренти може бути забезпечена також шляхом встановлення обов'язку платника ренти застрахувати ризик невиконання ним своїх обов'язків за договором ренти. За прострочення виплати ренти платник ренти сплачує одержувачеві ренти проценти в установленому законом порядку. Головними перевагами для платника ренти, звичайно, є перехід права власності на майно, а також право відчуження цього майна (з урахуванням установлених законом обмежень).

З точки зору оподаткування платників ренти-ОГС, право одержати земельну ділянку безоплатно для використання у статутній діяльності може стати істотною перевагою, бо для деяких видів ОГС, указаних у Розділі II, встановлені або можуть бути встановлені пільги щодо плати за землю. Від сплати податку на додану вартість звільняються як продаж (передача) земельних ділянок, так і операції надання і повернення з застави таких ділянок (підпункти 197.1.21 та 196.1.2 ПКУ).

З точки зору оподаткування платників ренти-підприємств або товариств, створених ОГС, важливим є також те, що наразі не передбачено амортизації земельних ділянок при розрахунку податку на прибуток підприємств (підпункти 138.3.1 і 138.3.3 ПКУ), а мінімальний строк амортизації капітальних земельних поліпшень, не пов'язаних із будівництвом (згідно

з підпунктом 14.1.75 ПКУ, це може бути поліпшення ґрунтів, багаторічних насаджень, зміна рельєфу, інженерної інфраструктури тощо) становить 15 років.

Нарешті, необхідно зазначити, що ризики погіршення якості землі стосовно договорів ренти частково врегульовано у статтях 742 і 743 ЦКУ. Зокрема, ризик випадкового знищення або випадкового пошкодження майна, переданого безоплатно під виплату безстрокової ренти, несе платник ренти. Проте, у такому випадку платник має право вимагати відповідно припинення зобов'язання щодо виплати ренти або зміни умов її виплати. Якщо договір ренти укладено на певний строк, платник ренти не звільняється від обов'язку виплачувати її до закінчення строку виплати ренти на умовах, встановлених договором ренти.

### III. СПІВПРАЦЯ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Розширення участі громадянського суспільства у процесі прийняття рішень: «ЯК» (див. Додаток 3)

1. Умови участі:

- Доступ до інформації
- Участь / Консультації
- Партнерство / Співпраця

2. Моніторинг

3. Формування культури участі

#### **3.1 Доступ до публічної інформації**

Право доступу до інформації та державних документів усвідомлюється як ключовий елемент належного управління, який зміцнює легітимність органів державної влади в очах суспільства і його довіру до них. Одним з принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь в їх діяльності; прозорість їх функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян. На сьогоднішній день державою гарантується доступ до всієї публічної інформації, крім випадків, встановлених законодавством. Не зважаючи на це, культурно-історична спадщина втаємничення інформації продовжує відображатись і в реаліях сучасного життя.

Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом людини, передбаченим і гарантованим статтею 34 Конституції України, яка, у свою чергу, ґрунтується на положеннях статті 10 Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, статті 19 Загальної декларації прав людини, статтях 18 та 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права тощо. Так, кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Стаття 38 Конституції України гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами. Важливими механізмами реалізації цього конституційного права є, в тому числі, механізми прямої демократії та демократії участі. Демократія участі передбачає безпосередню активну участь народу, територіальних громад, організацій громадянського суспільства в управлінні державними справами, здійсненні місцевого самоврядування. Тобто не лише через органи публічної влади.

Парламентська Асамблея Ради Європи закликала органи влади України покращити правове регулювання доступу до інформації, неухильно дотримуватися статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації під час засекречування документів, а також відкрити доступ до офіційних документів, які були закриті для загального доступу всупереч закону (підпункт 13.17 пункту 13 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року № 1466).

З метою реалізації механізмів демократії участі, в Україні створено цілу низку ефективних інструментів. Серед них і консультації з громадськістю, громадські експертизи, громадські ради, утворені при органах виконавчої влади, громадські слухання, громадські обговорення, а також доступ до публічної інформації.

Доступ до інформації, безсумнівно, є необхідним інструментом для громадського контролю за органами публічної влади, вироблення політики в тій чи іншій сфері, боротьби з корупцією, проведення журналістських розслідувань, а також стимулювання громадянської активності. В Україні з травня 2011 року діє Закон України «Про доступ до публічної інформації», який увійшов у десятку кращих європейських законів за відповідним міжнародним рейтингом завдяки передбаченим у ньому стандартам відкритості інформації та гарантіям доступу до неї.

У березні 2014 року були схвалені важливі зміни до низки законодавчих актів з метою приведення їх у відповідність з Законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію» у новій редакції. Відповідно до статті 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України. Водночас громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.

### **Огляд основних новел законодавства про доступ до публічної інформації**

Як вже зазначалося вище, закон «Про доступ до публічної інформації», який визначає правові аспекти доступу до публічної інформації, був високо оцінений міжнародною спільнотою. На сьогоднішній день фахівці, які працюють у сфері доступу до публічної інформації, сходяться на думці про те, що український закон про доступ – «це закон-принципи, а не закон-інструкція». Мається на увазі, що законом прописані головні аспекти й засади у сфері доступу до публічної інформації, а не покрокова інструкція дій, яких необхідно дотримуватися, щоб отримати інформацію.

**Публічна інформація** – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Законом передбачено **два способи доступу до інформації** – активний і пасивний.

**Активний** – надання інформації за запитом.

**Пасивний** – обов'язкове її оприлюднення в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах, на інформаційних стендах чи будь-яким іншим способом не пізніше 5 робочих днів із дня затвердження документа (проекти документів – не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду). Вичерпний перелік інформації, яку повинен оприлюднювати її розпорядник, наводиться в статті 15 закону.

Норма про **обов'язкове оприлюднення на веб-сайтах** – революційна, вперше закріплена в українському законодавстві. Завдяки цьому потреба в багатьох запитах взагалі відпадає. Якщо сайту немає (наприклад, як у сільських рад), тоді можливо використовувати інші способи оприлюднення (стенди, ЗМІ).

### **Відкрита публічна інформація**

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Аналіз вищевизначеного визначення свідчить, що публічною інформацією є відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях:

уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади

Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів;

інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;

інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;

інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;

інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація).

Отже, визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях та знаходилась у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

### **Публічна інформація з обмеженим доступом**

В концепції закону закладено, що обмеженню підлягає саме інформація, а не документ:

1) **конфіденційна інформація** – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

2) **таємна інформація** – інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю.

3) **службова інформація**. До службової може належати така інформація:

- що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньому службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;
- зібрана в процесі оперативної-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «**для службового користування**».

Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений. Так, наприклад, оскільки в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», наявна інформація, яка має статус конфіденційної, запитувачу має надаватися копія декларації, з якої шляхом ретушування вилучено відомості, доступ до яких обмежено відповідно до закону. Це до речі, розповсюджена практика на заході.



Коли є сторінка документу, інформація з обмеженим доступом замальовується, решта – оприлюднюється.

Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, *не може бути обмеженим у доступі*.

**Суб'єктами** відносин у сфері доступу до публічної інформації є:

- 1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень;
- 2) розпорядники інформації;
- 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації.

**Розпорядниками** інформації визнаються:

- 1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;
- 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;
- 3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;
- 4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Визначене поняття «суб'єкт владних повноважень» не охоплює посадових осіб і службових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, оскільки за своїм статусом та колом повноважень вони не підпадають під розуміння органу державної влади. У зв'язку з цим такі особи не можуть (не мають здатності) виконувати обов'язки розпорядника інформації, у тому числі обов'язки щодо обліку та оприлюднення публічної інформації. Наприклад, міський голова хоча й входить до системи місцевого самоврядування, однак не є органом місцевого самоврядування – сільською, селищною, міською радою або їх виконавчим органом, а тому не володіє публічною інформацією і не може бути її розпорядником. У зв'язку з цим міський голова не може бути належним відповідачем у спорі щодо надання доступу до публічної інформації за інформаційним запитом. Залежно від того, у чиєму володінні знаходиться запитувана інформація, належним відповідачем за позовами щодо доступу до публічної інформації у таких випадках є або відповідний представницький орган місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська, районна, обласна ради) або виконавчий орган місцевого самоврядування. Не є розпорядниками публічної інформації у розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації» народні депутати України, депутати місцевих рад, голови районних, обласних рад, сільський, селищний, міський голова, судді, прокурори, державні виконавці тощо.

До розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють:

- 1) інформацією про стан довкілля;
- 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту;
- 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;

4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес.

Розпорядники інформації **зобов'язані**:

- 1) оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення;
- 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні;
- 3) вести облік запитів на інформацію;

4) визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо;

5) мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;

6) надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації.

Право на доступ до публічної інформації **гарантується**:

1) обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;

2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;

3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації;

4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;

5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;

6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Розпорядники інформації **зобов'язані оприлюднювати**:

1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

11) інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:

- їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;
- прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;
- розклад роботи та графік прийому громадян;
- вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад...

12) іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

1. Інформація, передбачена частиною першою цієї статті, підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

2. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

3. Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

Закон **спрощує і стандартизує порядок оформлення інформаційних запитів**.

**Запит на інформацію** – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі.

Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на **інформацію не пізніше п'яти робочих днів** з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана **не пізніше 48 годин** з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту **до 20 робочих днів** з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Інформація на запит надається безкоштовно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

### **«Трискладовий тест» і підстави для обмеження доступу до публічної інформації**

Основною і ключовою новелою, яка закладає основу для всього механізму доступу до публічної інформації, є запровадження **принципу або презумпції відкритості публічної інформації**. Він закріплений у частині другій статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», і полягає в тому, що «публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом» та у частині другій статті 20 Закону України «Про інформацію», де

вказано, що будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

Цей принцип повністю змінює відносини між розпорядниками та запитувачами інформації. По-перше, розпорядник не може на власний розсуд приймати рішення, яку інформацію він бажає оприлюднювати, а яку – ні (він не є її власником). Зі свого боку запитувач не повинен доводити, що інформація, яку він запитує є відкритою (обов'язок довести протилежне, якщо для цього є підстави, покладається саме на розпорядника). По-друге, розпорядник не уповноважений встановлювати порядок віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом чи порядок доступу до такої інформації; він визначається тільки законом. Іншими словами, принцип презумпції відкритості інформації означає, що *розпорядник оприлюднює або надає на запити будь-яку інформацію, якою він володіє (або повинен володіти), якщо не доведе, що на підставі конкретного закону і відповідно до «трискладового тесту» вона може бути обмежена в доступі*. Незважаючи на простоту цієї вимоги, на практиці виникають численні суперечки, конфлікти та судові спори з цього приводу. Аналіз обмеження доступу до публічної інформації в Україні дозволяє звернути увагу на типові помилки, яких припускаються розпорядники інформації.

З метою захисту визначених законом інтересів розпорядник не тільки має право, але й обов'язок не розголошувати певну інформацію. Втім, обмеження доступу відбувається в межах чітких правил, передбачених законом. Обмежуючи доступ до публічної інформації, у кожному конкретному випадку, розпорядник повинен **зважити, що важливіше: захист інформації, чи інтерес громадськості її отримати** (застосувати «трискладовий тест», передбачений частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Наприклад, розмір заробітної плати особи є інформацією з обмеженим доступом і підлягає захисту (нерозголошенню), втім, якщо йдеться про розмір заробітної плати державного службовця, то інтерес громадськості переважатиме, адже це – інформація про розпорядження бюджетними коштами. Можна назвати ще багато прикладів, коли інформацію з обмеженим доступом розпорядник повинен надати на запит.

Обмеження доступу до інформації – сфера, в якій виникає найбільше конфліктів. Але законом чітко визначено, що обмеження доступу до інформації здійснюється при дотриманні сукупності таких вимог:

- виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Добре відомий для європейського законодавства та світової практики механізм «трискладового тесту», після запровадження його в Україні, не набув популярності: у більшості випадків службовці ним не користуються. Це грубо порушує чинне законодавство і призводить до неправомірного (часто безпідставного) звуження доступу до публічної інформації.

#### **«Трискладовий тест» обов'язково застосовується у таких випадках:**

1. При «первинному» віднесенні певних відомостей до таємної інформації. Коли розпорядник створює або отримує певну інформацію (документ, в якому вона міститься), він, якщо є для цього законні підстави, уповноважений прийняти рішення про визнання такої інформації (а не документу) таємною. Використовувати при цьому «трискладовий тест» зобов'язує його частина перша статті 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «Таємна інформація – інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі». Та-

кий документ, згідно зі статтею 18 цього ж закону, повинен бути зареєстрований у системі обліку, що серед іншого має містити: передбачену законом підставу віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом; строк обмеження доступу до інформації, у разі якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом (пункти 5-6 статті 18).

2. При «первинному» віднесенні певних відомостей до службової інформації. Цього вимагає частина перша статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «Відповідно до вимог частини другої статті 6 цього Закону до службової може належати така інформація [...]» Документи, що містять службову інформацію також мають бути зареєстровані в системі обліку, відповідно до зазначених вище вимог.

3. При вирішенні питання надання чи відмови в доступі стосовно конкретної інформації (документу). Рішення щодо обмеження доступу до інформації переглядається кожного разу, коли запитується дана інформація (документ). Більше того, воно повинне переглядатися самим розпорядником, коли сплив строк, на який обмежили доступ. Зокрема, цього вимагає частина 4 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше». Таким чином, «трискладовий тест» застосовується повторно (або стільки разів, скільки запитується інформація) у кожному конкретному випадку для визначення та обґрунтування законності підстав. Вимогу про обґрунтування відмови у задоволенні запиту на підставі «трискладового тесту», зокрема містить також частина перша статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Про «повторне» застосування «трискладового тесту» також йдеться й **при наданні доступу до службової інформації**. Частина друга статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає: «Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування». Доступ до таких документів надається відповідно до частини другої статті 6 цього Закону». З цієї вимоги та системного тлумачення інших статей закону випливає два важливі висновки. По-перше, за умови, коли інтерес громадськості знати інформацію, розміщену в конкретному документі з грифом «ДСК», переважає потенційну шкоду від її оприлюднення (третя складова тесту), інформація оприлюднюється. По-друге, обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений (вимога частини сьомої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Схожі правила застосовуються і до **поширення конфіденційної інформації**. Відповідно до частини другої статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «Розпорядники інформації, визначені частиною першою статті 13 цього Закону, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». Прийняти рішення чий інтерес переважає (громадськості – знати суспільно важливу інформацію, чи право особи зберегти приватність) можна тільки застосовуючи «трискладовий тест».

4. При реєстрації в системі обліку публічної інформації з обмеженим доступом, якою розпорядник володів на момент набуття чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації». До прийняття цього Закону, не існувало вимоги створювати систему обліку публічної інформації і при цьому застосовувати «трискладовий тест». Втім це не означає, що створені чи отримані раніше документи не треба реєструвати.

При цьому, переглядаються усі обмежувальні грифи.

5. У всіх інших випадках, коли вирішується питання обмеження доступу до публічної інформації.

**«Трискладовий тест» НЕ застосовується у таких випадках:**

1) При віднесенні фізичними чи юридичними особами (не розпорядниками інформації) відомостей до конфіденційної інформації. Приватні особи не зобов'язані пояснювати, чому вони обмежують доступ до інформації, якою володіють чи контролюють, або відомостей про своє життя. Вважається, що таким чином вони захищають свої інтереси. Таке право надає їм Конституція України, Закон України «Про доступ до публічної інформації» та Закон України «Про інформацію».

2) При наданні доступу до безумовно відкритої інформації (за невеликими винятками).

За новим законодавством, розпорядникам інформації прямо заборонено відносити інформацію до конфіденційної, відповідно зазначений термін відсутній, і запроваджується новий вид інформації з обмеженим доступом – службова інформація. На практиці це призводить до *двох типових помилок*: розпорядники продовжують вживати неіснуючий термін «конфіденційна інформація, що є власністю держави» та неправомірно обмежують до такої інформації доступ або помилково ототожнюють його зі службовою інформацією.

Дійсно, ці два поняття схожі між собою. По-перше, в обох випадках рішення про віднесення відомостей до тієї чи іншої категорії уповноважені приймати суб'єкти владних повноважень. По-друге, вони володіють меншим ступенем захисту, ніж таємна інформація. Однак поняття «службова інформація» є значно вужчим, ніж «конфіденційна інформація, що є власністю держави». Стара редакція Закону України «Про інформацію» взагалі не містила жодних обмежень чи критеріїв для віднесення відомостей до «конфіденційної інформації, що є власністю держави». Тоді як Закон України «Про доступ до публічної інформації» дав вичерпне визначення поняттю «службова інформація» і зобов'язав застосовувати «трискладовий тест» як при віднесенні відомостей до службової інформації, так і при наданні доступу до неї.

Узагальнюючи, можна сказати, що частина закритої раніше інформації, яка тепер не підпадає під визначення службової, з набуттям чинності цього закону стала відкритою. Це вимагає перегляду усіх документів, які до набуття чинності згадуваним законом отримали гриф «ДСК», на предмет відповідності новим вимогам. Зокрема, така вимога міститься в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (нова редакція) та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

У частині першій статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» вперше закріпив *вичерпний* перелік випадків, коли розпорядник має право відмовити у задоволенні запиту.

Розпорядник інформації має право відмовити у задоволенні запиту в таких випадках:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону.

Іншими словами посилання на інші причини, умови чи аргументи, вважатиметься безпідставним обмеженням доступу до публічної інформації. Отож, якщо запитується інформація з обмеженим доступом цілком правомірно буде послатися на пункт другий цитованої статті. Втім просто зазначити: «запитувані документи містять інформацію з обмеженим доступом» або «запитувана інформація є конфіденційною і не підлягає розголошенню» є вкрай недостатнім. Така відмова також буде безпідставною та необґрунтованою.

### **Відмова у задоволенні запиту повинна обов'язково містити:**

1. *Обґрунтування належності запитуваної інформації до конкретного виду інформації з обмеженим доступом.* Наприклад, запитувана інформація, відповідно до пункту першого частини першої статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» є службовою, оскільки міститься у внутрішній службовій кореспонденції, пов'язана зі здійсненням контрольних функцій таким-то органом, і рішення по даному питанню ще не прийнято.

2. *Відповідність «трискладовому тесту».* Наприклад, відповідно до частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

- обмеження доступу до запитуваної інформації здійснюється... (тут треба зазначити один або більше інтересів, із зазначених у пункті першому цієї статті);
- розголошення вказаної інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам, а саме... (пояснити в чому полягатиме шкода і чи буде вона істотною);
- шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні, оскільки... (обґрунтувати, чому).

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

Не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці другому частини другої статті 12 Закону «Про доступ до публічної інформації».

### **Відмова у наданні інформації: як оскаржувати**

Держава гарантує і забезпечує контроль за додержанням законодавства про інформацію. Однею з гарантій права на інформацію є також встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію. У разі відмови в задоволенні запиту на інформацію, відстрочки задоволення запиту на інформацію, ненаданні відповіді на запит, наданні недостовірної або неповної інформації, несвоєчасному наданні інформації, невиконанні розпорядником обов'язку оприлюднювати інформацію або інших рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача він має право оскаржити ці дії, рішення чи бездіяльність до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини спільно з ОГС було здійснено масштабний моніторинг стану виконання розпорядниками Закону України «Про доступ до публічної інформації» і проаналізовано проблеми, з якими стикаються запитувачі інформації. Моніторинг виявив, серед іншого, й те, що представники ОГС не достатньо обізнані із можливостями для оскарження відмов у доступі до публічної інформації.

З метою захисту свого порушеного права на доступ до публічної інформації запитувач може звернутися:

- 1) зі скаргою до керівника розпорядника або вищого органу;
- 2) з позовною заявою до адміністративного суду;
- 3) зі скаргою до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Запитувач має право обрати орган для оскарження на власний розсуд, може звертатися до них поодиночі чи одночасно. Вибір варто робити, враховуючи власні ресурси, обставини справи і вимоги законодавства, що встановлюють порядок оскарження.

Скарга керівнику розпорядника або вищому органу подається в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян», що містить лише декілька формальних вимог до змісту скарги, більшість з яких є загальновідомими. Форма подання скарги: усна чи письмова. Великий вибір способів подачі скарги: особисто (в канцелярію або на особистому прийомі вищою посадовою особою), телефоном, з використанням поштового зв'язку, засобів електронного зв'язку (електронне звернення) або мережі Інтернет (не потребує цифрового підпису), в окремих випадках – шляхом ініціювання електронної петиції. Безкоштовне подання. Порівняно короткий строк розгляду справи та надання відповіді за його результатами: скарга повинна бути розглянута протягом місяця (як правило на практиці так і розглядається);

Керівник чи вищий орган не може скласти протокол про вчинення адміністративного правопорушення чи притягнути до адміністративної відповідальності (єдиним органом, уповноваженим складати протокол про вчинення адмінправопорушення є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який і передає його до суду). Звернення зі скаргою до керівника чи вищого органу може «скоротити» строк звернення до адміністративного суду. До керівника розпорядника можна оскаржувати усі випадки порушення розпорядником права на доступ до публічної інформації, за винятком правових актів чи відповідей, які особисто підписані керівником, а також якщо розпорядник не має вищого органу. Насправді, це доволі простий, але дієвий, спосіб вирішити конфлікт «на місці» з мінімальними затратами. Адже чимало порушень відбувається через недбалість або недостатню кваліфікацію працівників розпорядника, через брак ресурсів та інші проблеми, що можуть бути вирішені керівником, якщо «привернути до них його увагу». Керівник є саме тією посадовою особою, яка може не тільки відновити порушене право, але й вжити заходів для усунення причин і умов, які до цього призводять.

Обов'язково треба оскаржувати до керівника розпорядника, якщо принциповим є питання притягнення винного працівника до дисциплінарної відповідальності. Процедура побудована таким чином, що рішення про накладення дисциплінарного стягнення може ухвалити тільки керівник. Ефективність оскарження буде вищою, якщо скаргу подати на особистому прийомі керівника або його заступника. З метою економії ресурсів (у першу чергу часу) скаргу можна подати й з використанням мережі Інтернет, заповнивши електронну форму або через електронну пошту. Якщо оскаржити до керівника розпорядника неможливо або його рішення не влаштовує, варто звертатися до вищого органу зі схожих мотивів.

І останнім аргументом на користь оскарження до керівника розпорядника є те, що факт оскарження, навіть якщо було отримано негативну відповідь і порушене право не було відновлено, можна буде використати в оскарженні до суду чи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Закон не зобов'язує подавати скаргу до керівника чи вищого органу перед тим, як звернутися до суду чи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Втім така дія засвідчить, що заявник – добросовісний запитувач і скаржник, адже вами було вжито багато заходів для отримання інформації, які не дали бажаного результату. І з причини того, що іншим способом отримати її не вдається, виникла необхідність звернутись до таких органів як суд і Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

### ***ОГС як рушійна сила й каталізатор забезпечення інформаційної відкритості державних органів вади***

До Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як відповідального органу за дотриманням права на доступ до публічної інформації надходить велика кількість скарг на порушення розпорядниками інформації права на доступ. Здебільшого порушення мають



місце у зв'язку з низьким рівнем знань осіб, відповідальних за надання відповіді на інформаційний запит, законодавства у сфері доступу до публічної інформації. В такій ситуації зростає роль громадянського суспільства як активного учасника формування державної політики у демократичному суспільстві.

У своєму рішенні від 8 листопада 2016 року у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини» (заява № 18030/11) Європейський суд з прав людини зазначав, що «... функція створення різних платформ для громадських дебатів не обмежується пресою, а також може здійснюватися, зокрема, *неурядовими організаціями, діяльність яких є істотним елементом інформованого громадського обговорення*. Суд визнав, що *коли НУО звертає увагу до питань, що становлять суспільний інтерес, вона здійснює роль громадського сторожового*, маючи подібну до преси можливість, і може бути охарактеризована як соціальний «сторожовий».

Таким чином, проголошується і визнається вирішальна і непересічна роль активного громадянського суспільства, яке вносить важливий внесок в обговорення державних справ. Щоб здійснювати роль «громадського сторожового», необхідно привертати увагу до питань, які становлять суспільний інтерес. Але повсякчас саме до цих питань доступ намагаються обмежити або ж закрити взагалі.

Представникам ОГС під час виконання своєї функції «громадського сторожового» необхідно оцінювати конкретну інформацію на предмет наявності в ній суспільного інтересу. До такої оцінки необхідно вдаватись і розпорядникам інформації, застосовуючи певні критерії. Так, наприклад, *інформація може вважатись суспільно необхідною*, якщо її поширення сприяє:

- 1) дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину, необхідність роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії;
- 2) з'ясуванню та розумінню причин, які лежать в основі рішень, які приймає державний орган, орган місцевого самоврядування, його службова чи посадова особа;
- 3) посиленню підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, у тому числі шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень;
- 4) дієвому контролю за надходженням та витрачанням публічних коштів, розпорядженням державним або комунальним майном, розподіленням соціальних благ;
- 5) запобіганню розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобіганню незаконному особистому збагаченню публічних службовців;
- 6) захисту навколишнього середовища, виявленню завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають;
- 7) виявленню ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їх наслідкам;
- 8) виявленню шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб;
- 9) інформуванню про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо;
- 10) інформуванню про діяльність та поведінку публічних осіб, тобто осіб, які обіймають посади публічної служби та/або користуються публічними ресурсами, а також, у ширшому значенні, осіб, які відіграють певну роль у громадському житті – в політиці, економіці, мистецтві, соціальній сфері, спорті чи у будь-якій іншій сфері;
- 11) викриттю недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників;
- 12) виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного, недбалого виконання) ними своїх обов'язків, дискримінації за будь-якою ознакою;
- 13) інноваціям, науковим дослідженням;
- 14) економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям;

15) виявленню фактів введення громадськості в оману.

Крім того, визначаючи, чи є інформація суспільно необхідною, розпорядникам слід враховувати:

1) особу запитувача. Якщо інформацію запитує журналіст або особа, яка, користуючись сучасними засобами комунікації, створює майданчик для суспільного обговорення важливих питань, систематично інформує суспільство про суспільні події, представник ОГС, це є додатковим аргументом на користь наявності суспільного інтересу запитуваної інформації;

2) кількість осіб (фізичних чи юридичних), яких стосується запитувана інформація. Так, наприклад, інформація про структуру тарифу оплати комунальних послуг стосується кожного члена територіальної громади, на яку поширюється відповідне рішення. Відтак, чим більша кількість осіб, на чиї права, обов'язки та інтереси впливає запитувана інформація, тим більший суспільний інтерес до неї;

3) наявність суспільної дискусії на момент отримання розпорядником інформації запиту (стосується актуальної дискусії, яка ведеться, наприклад, в засобах масової інформації, парламенті чи місцевій раді);

4) час, який сплинув з моменту створення інформації/документа. Так, чим більше часу проходить з моменту створення інформації/документа, тим менше – у більшості випадків – є потенційна шкода в розголошенні і, відповідно, тим більша перевага надається розкриттю інформації;

5) чим менша ймовірність завдання шкоди, тим більша перевага надається розкриттю інформації;

6) якщо інформація стосується публічного діяча або особи, яка претендує на зайняття публічної посади, то це додатковий аргумент на користь розкриття інформації. Така інформація може бути обмежена в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання істотної шкоди. Публічними діячами у цьому контексті можуть вважатись особи, які обіймають посади публічної служби (посади в державних органах, органах місцевого самоврядування) або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі). Чим вищою є посада публічної служби, яку займає особа або на яку претендує особа, тим меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї;

7) лише дуже серйозні доводи на користь суспільного інтересу в розголошенні інформації можуть переважити можливу шкоду інтересам захисту права на невтручання в особисте життя та захисту персональних даних, коли йдеться про так звані вразливі персональні дані (дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних).

Отже, чинним законодавством не передбачено вичерпного переліку інформації, що становить суспільний інтерес. Суспільно необхідною у кожному конкретному випадку може бути визнано інформацію, що є предметом суспільного інтересу. При цьому у разі, коли така інформація обмежена в доступі, то вона має надаватися, якщо право громадськості знати цю інформацію переважає шкоду від її поширення.

### **Громадська платформа «Омбудсман плюс»**

Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини на постійній основі в різних формах здійснюється залучення представників ОГС до сфери контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації.

При Представникові Уповноваженого з питань доступу до публічної інформації функціонує експертна рада, членами якої є відомі експерти-представники ОГС з питань доступу до пу-

блічної інформації, а також експерти, які брали участь у розробці Закону. Метою діяльності експертної ради є надання експертної допомоги працівникам Секретаріату при вирішенні скарг громадян про порушення їхнього права на доступ до публічної інформації, формування роз'яснень щодо застосування положень Закону (наприклад, у співпраці з експертною радою було сформовано роз'яснення Уповноваженого щодо віднесення публічної інформації до службової згідно із Законом № 2939, щодо зазначення в інформаційному запиті імені запитувача, щодо застосовності Закону № 2939 та інші). Крім того, з метою підсилення ефективності контролю за дотриманням вказаного права було вирішено створити *платформу «Омбудсман плюс: забезпечення права на доступ до публічної інформації»*.

Платформою передбачається залучення на договірних засадах представників ОГС для виконання певних функцій Уповноваженого з прав людини. Так, 29 січня 2015 року з низкою ОГС (Центр політичних студій та аналітики, Український незалежний центр політичних досліджень, Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, Інститут медіа прав, Вінницька обласна ГО «Громадська студія», Запорізька обласна ГО «Народний захист», ГО «Філософія Серця») було укладено Меморандум про створення платформи Омбудсман плюс: забезпечення права на доступ до публічної інформації». До Меморандуму також приєдналась громадська організація «Інститут розвитку регіональної преси».

Виходячи із загального розуміння необхідності забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, прагнучи забезпечити максимальну ефективність здійснюваних заходів при досягненні спільних цілей було укладено Меморандуму, яким, зокрема, передбачено:

- проведення моніторингу стану додержання права на інформацію розпорядниками інформації;
- підготовка заходів, які мають бути вжиті для забезпечення захисту права на інформацію;
- надання консультацій громадянам, органам державної влади та місцевого самоврядування щодо порядку реалізації права на інформацію;
- аналіз законодавства та розробка змін з метою запобігання порушенням права на доступ до публічної інформації та підсилення ефективності механізму реалізації вказаного права з урахуванням найкращих міжнародних практик;
- донесення, зокрема за допомогою ЗМІ, інформації про стан дотримання права на доступ до публічної інформації в Україні та забезпечення прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень.

На виконання вищезазваних цілей за підтримки низки міжнародних організацій учасниками платформи «Омбудсман плюс» разом із Секретаріатом Уповноваженого реалізуються спільні проекти з моніторингу стану дотримання права на доступ до публічної інформації (Центр політичних студій та аналітики, Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, Інститут медіа права, Інститут розвитку регіональної преси).

### ***Актуальна практика ролі ОГС в отриманні суспільно важливої інформації***

На сьогоднішній день відкриття доступу до суспільно важливої інформації є підґрунтям для виявлення корупційних діянь, неналежного використання державних коштів тощо. Активна громадська позиція і контроль спрямовані на знищення та протидію цьому ганебному явищу – корупції. У зв'язку із тим, що на даному етапі проведення реформ правоохоронної, судової системи, держава не може забезпечити в повному обсязі здійснення заходів, спрямованих на протидію корупції, велика кількість громадських правозахисних організацій намагаються сприяти правоохоронним органам виявляти, запобігати правопорушенням, в тому числі, в зазначеній сфері.

Методи діяльності ОГС різні, найпродуктивніші – робота з відкритими реєстрами, направлення запитів в рамках Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про інформацію», моніторинг розпорядження державним, комунальним майном та коштами, аналіз інформації, зазначеної в деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування з урахуванням зазначених доходів та способу, рівня життя декларантів та наступним публічним висвітленням в засобах масової інформації та в соціальних мережах результатів громадських розслідувань та виявлених фактів корупційних проявів. ОГС, при наявності в своєму складі (штаті) юристів, економістів, часто здійснюють свою діяльність не менш ефективно, ніж спеціалізовані правоохоронні органи.

В процесі зазначених методів роботи, громадські активісти стикаються з низкою перешкод, а саме: відсутністю взагалі або наявністю неповної інформації у відкритих реєстрах, необхідністю здійснювати оплату послуг за отримання інформації, відмовою у наданні або наданні неповної, недостовірної інформації у відповідях на інформаційні запити, відсутністю реагування на звернення, заяви, тощо. За порушення законодавства, що регулює право доступу до інформації, державні службовці можуть бути притягнуті до дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності. Така відповідальність передбачена нормами трудового, адміністративного та кримінального законодавства. До відповідальності можна притягнути посадовців шляхом направлення відповідного звернення на ім'я Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Реалізація вжитих заходів, спрямованих на притягнення винної особи до відповідальності та забезпечення надання запитуваної інформації, здійснюється в строк до трьох, чотирьох місяців.

Рівень довіри пересічних громадян до ОГС в рази більший, ніж до державних спеціалізованих структур, що призводить до того, що інформація про корупційні прояви в державному секторі, найчастіше повідомляється саме представниками ОГС. Вони незалежні і мають можливість обирати методи роботи та напрями діяльності (суб'єкти, об'єкти), мають можливість залучати інші партнерські організації тощо. На жаль, ОГС не вистачає підтримки та допомоги з боку органів державної влади, більш того, окремі державні службовці намагаються заважати діяльності громадських активістів, здійснюють тиск, заважають впровадженню реформ тощо.

Демократичні реформи неможливі без забезпечення максимальної прозорості діяльності органів влади і наша держава знаходиться лише на початку цих непростих та таких необхідних реформ. Неможливо побороти корупцію, якщо громадяни не будуть мати можливості доступу до інформації, що стосується діяльності державних органів, не зможуть здійснювати контроль за діяльністю державних структур.

Одним із видів зовнішнього контролю у системі публічної влади є громадський контроль, за допомогою якого оцінюється діяльність органів влади, підприємств, організацій та установ з надання адміністративних та соціальних послуг населенню, виконання соціальних програм. Характерною особливістю цього контролю є те, що він здійснюється безпосередніми споживачами вказаних послуг та їх об'єднаннями, які організаційно не підпорядковані органам влади. У Додатках 3, 4 можна ознайомитися з прикладами притягнення до відповідальності за порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації».

### **Підсумки**

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що принциповим кроком до встановлення чіткого громадського контролю за владою є її інформаційна прозорість, відкритість і доступність для громадян. В країні не повинно бути ні для кого монополії на інформацію, інформація має бути відкритою для всіх. З цією метою детальне вивчення, опрацювання та виконання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» є актуальним для всіх категорій службовців, на яких розповсюджується їх дія, а також представників ОГС з метою якісного виконання надважливих завдань.

### **3.2 Проведення публічних консультацій**

Пошуки прийнятної моделі демократії, формування сучасної системи державного/суспільного/публічного управління спричиняють посилену увагу до ефективності процесу вироблення та здійснення державної/суспільної політики. Практика доводить, що визначальними у забезпеченні ефективності процесі творення державної/суспільної мають бути відкритість та прозорість, оскільки це забезпечує максимальне врахування переваг та уподобань громадян, широкого кола суспільних груп, що, в кінцевому підсумку, дає змогу досягти відповідності такої політики реальним потребам суспільства. На сьогодні держава є лише одним із суб'єктів (акторів, гравців) у державно-політичному процесі і не завжди головним. У визначенні напрямку дій влади щодо вирішення суспільних проблем помітну роль стало відігравати громадянське суспільство. В Україні на сьогодні спостерігається невідповідність між демократичною системою, що базується на принципах політичної конкуренції, та сучасними методами, моделями вироблення державної/суспільної політики. Виникає ситуація, коли, з одного боку, робляться спроби запровадити механізми забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, відкритості органів державної влади, а з другого боку, простежується тенденція до узурпації вироблення державної політики вузьким колом еліт. Розв'язання цього протиріччя актуалізує необхідність забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення. Власне саме це завдання визначено одним із ключових в Національній стратегії стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки.

#### **Публічні консультації як складова належного врядування**

Належне врядування – це сучасний тренд, який фактично визначає й сучасний стан взаємодії держави та суспільства. Коли ми стверджуємо, що практикуємо належне врядування, то це передусім має означати, що в процесі ухвалення державно-управлінських рішень, вироблення суспільної політики корупція є мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто. Наріжним каменем належного врядування є власне участь, під якою розуміється не лише пряма участь у відповідних демократичних процедурах обрання та формування представницьких та виконавчих органів влади, а й непряма участь через відповідні легітимні інституції, демократичні процедури, механізми, яка надає чоловікам та жінкам можливості бути безпосередніми чи непрямыми акторами/учасниками вироблення та ухвалення політик, рішень на різних рівнях влади. Можливість для чоловіків та жінок робити власний внесок в розроблення політик, законів, рішень, які впливають чи потенційно впливатимуть на них, є одним із фундаментальних прав, які в тому числі закріплені в низці міжнародних документів, зокрема, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права. Так саме важливим є не лише проведення періодичних демократичних виборів, коли громадяни мають можливість обрати власних представників для формування та впровадження ними політик, законів, а куди більш актуальним є наявність у тих же громадян можливостей повсякденно впливати/брати участь у виробленні та впровадженні тих рішень органами влади і тим самим бути безпосередньо причетними до управління державними, суспільними справами. Залучення пересічного громадянина в управління суспільними справами – річ не нова, оскільки історія сповідування цього принципу тягнеться в античні часи. Проте як ніколи цей базовий принцип є надзвичайно актуальним. Останні політичні процеси в низці країн старої та власне й нової демократії засвідчує низький рівень участі громадян в процесі вироблення державної/суспільної політики. У ньому домінують зараз політичні партії та організовані інтереси. Неорганізована більшість пересічних громадян не беруть участі і не впливають. І це на тлі широких інформаційних можливостей (розвиненість соціальних мереж, новітніх засобів масової інформації і т. п.), коли всі все знають і у всіх є право на свою думку.

За визначенням Світового Банку та низки інших міжнародних інституцій, може визначити участь громадськості (залучення громадськості) як двосторонню дію між громадянами та урядами, що надає громадянам можливість мати певну частку (бути своєрідним пайовиком), впливовий голос в ухваленні рішень. Власне така пайова участь громадян у виробленні рішень, політик надає можливість дійсно покращити якість таких політик, рішень, законів, що в цілому сприятиме покращенню суспільного розвитку, вирішенню суспільно значущих проблем у відповідності до очікувань громадян, їх потреб.

Обсяг участі громадськості може бути різним: консультації, партнерство, наділення окремими повноваженнями і т.п. Важливою складовою участі є звичайно консультації з громадськістю в процесі формування та реалізації політики на різних рівнях (державної, регіональної, місцевої). Це вимагає в свою чергу наявності ефективних механізмів, форм, а також активної дії як громадян, так і власне «виробників» рішень, політик.

Консультавання (від лат. *consultatio* – звернення за порадою) в процесі формування та реалізації державної/суспільної політики представляє собою взаємодію між розробниками політики та заінтересованими сторонами, яка відбувається в декілька етапів: діалог, дискусія, аналіз. Під час діалогу сторони викладають своє бачення або/та очікування від консультацій, ведуть розмову про вихідні позиції та розуміння контексту. Під час дискусії учасники консультавання аргументують своє заперечення або погодження з висловленими пропозиціями. На останньому етапі відбувається аналіз результатів обговорення.

Консультавання в процесі політики відбувається на різних рівнях ключових зв'язків: рівні вертикальних, зовнішніх та горизонтальних зв'язків. Рівень вертикальних зв'язків передбачає взаємодію між особами, які відповідають за ухвалення політики (політичні посади), та безпосередніми їй розробниками (адміністративні посади). При ухваленні остаточного рішення щодо політики уповноважена посадова особа у різний спосіб спілкується (комунікує) з відповідними підпорядкованими їй особами, що включені в розробку політики, з метою отримання необхідної інформації, поради для остаточного прийняття рішення. Характер такого спілкування в значній мірі залежить в цілому від політичного режиму, організаційної культури та процедур, а також управлінського стилю керівника.

Особливу важливість консультації набувають на рівні горизонтальної взаємодії, тобто між службовцями різних відомств та органів влади, які залучені в процес розробки політики. Необхідність встановлення горизонтальної перспективи вважається одним із способів досягнення цілей у великих організаціях. Наприклад, у відповідності з регламентом Кабінету Міністрів України, при розробці тим чи іншим міністерством пропозиції щодо реалізації державної політики у спеціальній доповідній записці зазначається позиція заінтересованих органів влади. Також кожен проект акту Уряду має пройти погодження серед усіх заінтересованих міністерств та відомств перед його розглядом.

Рівень зовнішніх зв'язків передбачає проведення консультацій з різного роду групами інтересів, що знаходяться формально зовні процесу розробки та ухвалення рішень органів влади щодо певної суспільної політики. При цьому варто враховувати, що серед таких груп виокремлюються такі категорії: організовані групи та громадськість. Перші є так звані «істинними групами», створені спеціально для обговорення політичних інтересів їхніх членів через намагання справити колективний тиск на розробників курсу в Уряді. До таких можна, наприклад, віднести різного роду бізнес-асоціації, ради підприємців і т.п. Інша категорія включає різного роду групи, які демонструють політичну активність у відповідь на втручання у ряди у сферу їх діяльності. Наприклад, це можуть бути екологічні рухи або тимчасові громадські рухи з того чи іншого питання суспільного розвитку.

Консультації з кожною із названих груп інтересів мають свої особливості, які необхідно враховувати. По-перше, категорія так званих «істинних груп інтересів» переважно виступає ініціатором комунікації з розробником політики, урядом, оскільки зацікавлена справляти тиск на свою користь. Звідсіля витікає необхідність інституціалізації подібної комунікації. Тобто

мають бути спеціально розроблені правила, процедури, які б з одного боку не дозволяли здійснювати неправомірний тиск та не провокували корупційні діяння, з іншого – були б достатньо зрозумілими та прозорими, що в цілому сприяло б ефективності процесу.

По-друге, необхідно розрізняти консультації з метою виявлення експертної думки (зовнішніх експертних знань) та консультації з широкою громадськістю з метою з'ясування позицій, настроїв («глас народу»). Виявлення позиції експертної спільноти дозволяє отримати додаткові аргументи щодо обрання того чи іншого варіанту політики, забезпечити первинне оцінювання впливу політики, поглибити знання проблеми, на вирішення якої буде спрямовано політику тощо. Тобто мова йде про здобуття своєрідної «технічної» інформації для роботи розробника політики. Під час консультацій з широкою громадськістю можна зібрати коментарі, пропозиції та зауваження від тих, на кого політика буде мати безпосередній вплив або чий інтереси будуть зачіплятися. Переважно такого роду консультації ініціюються розробником політики і здійснюються або формалізовано (створення різноманітних дорадчо-консультативних структур при органах державної влади), або опосередковано (вивчення громадської думки, моніторинг засобів масової інформації тощо).

Проводячи консультації з різного роду групами, спільнотами, можна досягнути декількох цілей:

- зібрати необхідну інформацію, яку можна використати в процесі подальшого аналізу ситуації або проблеми;
- оцінити підтримку, яку знайдуть різні варіанти рішень;
- заручитися підтримкою того варіанту рішення, до якого прихильно ставиться влада;
- заручитися підтримкою груп, які беруть участь у прийнятті рішення.

За формою проведення можемо класифікувати консультації, виокремивши безпосередні та опосередковані. За кількістю учасників в межах однієї консультації можемо також виокремити групові та індивідуальні. Крім цього, ми можемо виділити способи консультування, тобто систему прийомів, що дають можливість ідентифікувати та узагальнити думки різних заінтересованих груп. Серед таких способів, особливе значення мають так звані консультаційно-дорадчі структури при органах державної влади, на кшталт громадських рад, громадських колегій, комітетів і т. п.

*Отже, підсумовуючи, можемо констатувати, що публічні консультації є важливими чинником забезпечення якості державної/суспільної політики, що проявляється передусім в її здатності відповідати інтересам суспільства на основі максимального врахування інтересів різних соціальних груп.*

### **Цінності та принципи консультацій з громадськістю**

Що консультації з громадськістю (публічні консультації) робить ефективним? Практикою доведено, що ефективність консультацій забезпечується завдяки дотриманню **принципів і стандартних процедур їх підготовки та проведення та використання їхніх результатів.**

На сьогодні існує поширена практика в демократичних системах врядування кодифікувати процедури та стандарти проведення консультацій з громадськістю. Аналіз досвіду різних країн засвідчує сповідування таких базових принципів організації та проведення публічних консультацій:

- **УЧАСТЬ** у процесі розроблення та ухвалення рішень, політик осіб, груп, організацій, яких безпосередньо стосується це рішення, політика, або які мають інтерес в цьому рішенні чи політиці. При цьому важливо дотримуватися підходу, щоб голос заінтересованих не просто звучав, а й мав шанс бути почутим тими, хто уповноважений ухвалювати рішення, політики.
- **ДОВІРА**. Відкрите та демократичне суспільство базується на постійному діалозі між громадянами, різними соціальними групами, зацікавленими особами та секторами. Незважаючи на те, що органи державної влади та широкий загал зацікавлених осіб

почасти відіграють різні ролі, спільна мета підвищення якості життя громадян може бути реалізована лише на основі взаємної довіри та поваги.

- **ВІДКРИТІСТЬ ТА СУМЛІННІСТЬ.** Консультації проводяться з обов'язковим оприлюдненням очікувань органу влади-ініціатора консультацій від безпосередніх учасників консультацій, а також із забезпеченням зворотного зв'язку з учасниками консультацій. Громадянин має розуміти з приводу чого хочуть дізнатися його думку, позицію, рекомендацію, а також отримати у разі бажання необхідну інформацію про те, як чином враховано і наскільки висловлену ним позицію, пропозицію, рекомендацію. Разом з цим учасники консультацій (групи, організації, установи, об'єднання і т.п.) мають чітко і сумлінно декларувати інтереси, категорії та чисельність соціальних груп, бенефіціарів, яких вони представляють.
- **ПРОЗОРИСТЬ ТА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ.** Ініціатор консультацій має забезпечити доступність до необхідних матеріалів, інформації, які б дозволяли учасникам консультацій сформулювати свою думку, позицію, бачення, рекомендації. При цьому власне сам процес консультування має бути зрозумілим та визначеним для тих, хто виявлення бажання взяти в ньому участь. Громадянин має розуміти, куди, кому, до якого часу і в який спосіб він чи вона можуть спрямувати свою пропозиції, рекомендації і який зворотній зв'язок варто очікувати.
- **НЕОБТЯЖЛИВІСТЬ ТА «ДРУЖНІСТЬ»/СПРИЯТЛИВІСТЬ** процедур для громадян, які бажають взяти участь у консультаціях. Сучасні комунікаційні технології дозволяють учасникам долучатися до консультування набагато швидше та у більш сфокусований спосіб, ніж раніше. Традиційне обговорення у вигляді листування, надсилання пропозицій на паперових носіях не завжди є оптимальним для залучення до продуктивного діалогу тих, хто краще знає, або володіє певною експертизою з питання, яке обговорюється. З іншого боку громадянину має бути створено умови, за яких він чи вона докладатимуть мінімальних зусиль для участі у публічних консультаціях, якщо проявлятиме бажання стати учасником/учасницею.
- **ПРОПОРЦІЙНІСТЬ** типу та масштабу консультування щодо потенційного впливу пропозицій або прийнятого рішення, і акцент має робитися на справжньому залученні заінтересованих сторін, а не лише на дотриманні бюрократичних процедур.
- **НАЛЕЖНЕ та РІВНЕ СТАВЛЕННЯ** до учасників консультаційного процесу. Від ініціаторів та організаторів консультацій з громадськістю очікується рівне та неупереджене ставлення до різних груп громадськості. У контексті певної консультації значущість тієї чи іншої цільової групи має визначатися на основі чітких і зрозумілих критеріїв.

### **Правове середовище**

Міжнародна європейська нормативно-правова база, якою регулюється участь громадськості в процесах прийняття рішень органами влади, перебуває в постійному розвитку ООН, Рада Європи, ОБСЄ та Європейський Союз ухвалили низку основоположних документів, які фактично визначають стандарти консультацій з громадськістю, що можуть бути універсальними для будь-яких демократичних політико-правових систем.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права визнає та визначає гарантії для участі кожного громадянина в процесах прийняття рішень органами влади на різних рівнях. Резолюцією комітету з прав людини ООН щодо діяльності громадянського суспільства 2013 року визначається, що особлива увагу слід приділяти, з-поміж інших заходів, реальній та ефективній участі громадян в процесі прийняття рішень. Також одним з найважливіших документів, прийнятих на міжнародному рівні є Орхуська Конвенція, яка визначає мінімальні вимоги щодо участі громадськості в прийнятті рішень з питань навколишнього середовища, а саме: шляхом надання доступу до інформації та подання зауважень до документів з питань навколишнього середовища.



Важливість участі громадськості було визнано у багатьох документах Ради Європи. Так, було ухвалено Кодекс належної практики участі громадськості у процесі прийняття рішень (2009 р.). Парламентська Асамблея (ПАРЄ) регулярно відзначає важливість участі громадськості для демократії. У резолюції № 1746 (2010 р.) «Демократія в Європі: криза та перспективи ПАРЄ закликає країни-учасниці Ради Європи до створення представницьких та дорадчих процесів та структур, відкритих для кожної особи, що проживає в країні. Цим Уряди країн спонукають забезпечувати можливості для конструктивної участі заінтересованої громадськості у консультативному процесі під час вироблення політики, ухвалення рішень.

Україна також розвиває власну нормативно-правову базу для запровадження консультацій з громадськістю під час формування та реалізації державної, регіональної, місцевої політик, ухвалення рішень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. У низці законів існує чимало норм, які визначають необхідність проведення консультацій з громадськістю, залучення громадськості до вироблення тих чи інших рішень. Так ЗУ «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про регулювання містобудівної діяльності» визначають обов'язковість консультацій з громадськістю при ухваленні певного виду рішень. Разом з тим, в законах існують лише рамочні вимоги, які потребують деталізації на рівні підзаконних актів. Хіба що випадає з цього ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», в якому чітко виписані необхідні процедури консультування із заінтересованими сторонами при ухваленні регуляторних актів. Ще є цілий ряд законів, що регулюють участь ОГС та інших зацікавлених сторін в розробці політики, а саме:

- Закон про Верховну Раду (Парламент) (2010);
- Закон про соціальний діалог (2010);
- Закон про регуляторної політики (2003);
- Постанова Кабінету міністрів № 950 Про затвердження Положення про Кабінет Міністри (2007 із змінами, внесеними у 2014 році);
- Постанова Кабінету Міністрів № 996 Про забезпечення участі громадськості в розробці та реалізації державної політики, 3 листопада 2010.

Протягом 2015-2016 років було розроблено законопроект Про публічні консультації, який пройшов широке регіональне та національне обговорення. Також, законопроект пройшов міжнародну правову експертизу відповідно до міжнародних стандартів з прав людини і зобов'язань ОБСЄ. Законопроект оприлюднено на урядовому сайті «Громадянське суспільство і влада» ([www.civic.kmu.gov.ua](http://www.civic.kmu.gov.ua))

Кожна урядова установа, в тому числі міністерства, регіональні органи влади, і всі гілки виконавчої влади, зобов'язана опублікувати законодавчі ініціативи на відповідному веб-сайті для подальшої консультації з громадянським суспільством. Спеціальні розділи були тому запущені на веб-сайтах органів виконавчої влади. Більш того, законодавчі ініціативи, які знаходяться в розробці органами виконавчої влади, розміщуються на урядовому сайті «Громадянське суспільство і влада», де кожен бажаючий може підтримати такі пропозиції або представити свої власні пропозиції.

Отже, на сьогоднішній основним нормативно-правовим актом, який встановлює мінімальні вимоги до організації та проведення консультацій з громадськістю є Порядок проведення консультацій з громадськості з питань формування та реалізації державної політики, затверджений Постановою № 996 Кабінету Міністрів України. Ураховуючи положення цього порядку та беручи до уваги існуючі демократичні стандарти спробуємо проаналізувати основоположні моменти організації та проведення публічних консультацій.

## **Мінімальні стандарти публічних консультацій**

### **Коли треба проводити консультації з громадськістю?**

Консультації з громадськістю проводяться на різних етапах вироблення, впровадження рішення, політики. Так на етапі визначення порядку денного для державної/суспільної політики громадськість може бути долучена до визначення тих суспільно значущих проблем, які потребують першочергового вирішення через втручання органів влади. Наприклад, показовою в цьому контексті є ініціатива Верховної ради України, коли на засіданнях Погоджувальної ради, під час якого власне й визначається порядок денний для ухвалення рішень, присутні представники громадськості, яким надається можливість оголосити та обґрунтувати бачення щодо пріоритетів розгляду тих чи інших законопроектів.

На етапі розробки власне проектів рішень можуть здійснюватися активні консультації з різними групами інтересів та громадськості для пошуку кращих варіантів, обґрунтування тих чи інших пропозицій для політики і т.п. Та власне і на етапі вже впровадження рішень, політик неocenним є отримання зворотного зв'язку від громадськості з метою з'ясування необхідності внесення змін чи нарощування позитивних зрушень внаслідок реалізації тієї чи іншої політики.

На якому б етапі не планувалося проведення консультацій, проте має бути дотримано засадничі умови. **Консультації проводяться на етапі, коли є можливість вплинути на результат вироблення державної/суспільної політики, певного рішення органу влади.**

### **Зміст консультацій**

На консультації з громадськістю в першу чергу має бути винесено ті питання, які безпосередньо зачіпають права та свободи осіб, які проживають в країні. Порядком проведення консультацій з громадськості з питань формування та реалізації державної політики чітко визначається перелік обов'язкових питань, які повинні бути винесені на громадське обговорення. В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Власне орган влади має сам встановлювати потребу в проведенні консультацій з певного питання. Разом з тим варто розуміти, що на консультації може виноситися не лише проект

НПА, а власне певна тема кшталт «пошук шляхів покращення якості надання медичних послуг на первинному рівні», «територіальна організація влади» тощо.

Дуже важливо також враховувати, що **проведення консультацій дає змогу лише визначити позицію та зібрати пропозиції заінтересованої громадськості щодо предмета консультацій, які будуть використані особами, відповідальними за ухвалення рішень. Консультації не можуть підміняти власне сам процес ухвалення рішень.**

### **Тривалість консультацій**

Не існує єдино правильного підходу у встановленні тривалості консультацій з громадськістю. Різні країни, різні адміністративні культури та управлінські практики засвідчують наявність різних підходів. Разом з тим, при встановленні термінів для консультацій треба виходити з того, що має існувати обґрунтований баланс між необхідністю отримання адекватних коментарів та потребою у швидкому прийнятті рішень. Не може бути безстрокових чи постійно триваючих безперервних консультацій. Відповідник вітчизняним Порядком встановлено мінімальний термін 15 календарних днів. Та ж Європейська Комісія встановлює мінімальний стандарт у 6 тижнів.

### **З ким проводяться консультації?**

При виробленні тих чи інших проектів рішень, політик необхідно керуватися твердженням, що в суспільстві існують різні (подекуди – альтернативні) погляди на зміст рішення, політики, носіями яких є ЗАІНТЕРЕСОВАНІ сторони. Саме з цими сторонами й має відбуватися консультація, а не з громадськістю взагалі. Заінтересованою стороною є коло осіб, які беруть участь у формуванні державної/суспільної політики на підставі законних інтересів та процедур участі. А сам «законний інтерес» є прагненням простого легітимного дозволу на користування конкретним благом, в т.ч. для колективних потреб, які не суперечать законам, суспільним інтересам та загальним засадам права.

Процедура консультації планується так, щоб бути доступною та спрямованою на цільову аудиторію. Чим сильніший очікуваний вплив проекту ОГС на суспільство, окрему групу інтересів чи соціальну групу, тим більше має бути створено можливостей для залучення різних заінтересованих груп. Разом з тим, оцінка очікуваного впливу має робитися за спеціальним алгоритмом та методикою, а не власний розсуд окремого державного службовця.

При визначенні кола осіб для залучення до консультування рекомендується враховувати:

- Широту впливу рішення
- Необхідність певного досвіду, знань та експертних знань
- Досвід участі у попередніх консультаціях
- Необхідність балансування інтересів окремих груп і залучення специфічних груп (молодь, мігранти, люди похилого віку і т.п.)

При цьому не треба забувати й про неорганізовані соціальні групи, голос яких також має бути почутим під час публічних консультацій.

### **Форми консультацій з громадськістю**

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (Постанова 996) визначається три основні форми:

- Публічне громадське обговорення
- Електронні консультації
- Вивчення громадської думки

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю;

- Інтернет-конференцій, відео конференцій

Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади

Публічне громадське обговорення організовує і проводить орган виконавчої влади у такому порядку:

Електронні консультації з громадськістю проводяться у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади. Під час проведення електронних консультацій з громадськістю враховуються строки та порядок оприлюднення проектів нормативно-правових і регуляторних актів, визначені Законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Для проведення електронних консультацій з громадськістю використовується також урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада».

Електронні консультації організовує і проводить орган виконавчої влади у такому порядку:



### **Консультаційний документ**

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (Постанова 996) як такого поняття консультаційний документ не встановлено. Проте застосовується такий термін як «інформаційне повідомлення» про проведення консультацій. Власне таке повідомлення має готувати ініціатор публічних консультацій.

Складовими такого повідомлення є:

Публічне громадське обговорення	Електронні консультації
Найменування органу виконавчої влади	Найменування органу виконавчої влади
Питання або назва проекту акта	Назва проекту акта або стислий зміст пропозиції щодо реалізації державної політики
Варіанти вирішення питання	
Адреса (гіпертекстове посилання) опублікованого на веб-сайті проекту акта	
Соціальні групи та заінтересовані сторони	Соціальні групи та заінтересовані сторони
Можливі наслідки проведення в життя для різних груп населення та заінтересованих груп	Можливі наслідки проведення в життя для різних груп населення та заінтересованих груп
Відомості про місце і час проведення публічних заходів	
Порядок участі в обговоренні представників соціальних груп населення та заінтересованих груп	
Поштова та електронна адреси, строк і форма подання письмових пропозицій та зауважень	Електронна адреса, строк і форма подання письмових пропозицій та зауважень
Адреса і номер телефону, за якими надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення	Номер телефону, за якими надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення
Прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади	Прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади
Строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення	Строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення

### **Зворотній зв'язок**

Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю, вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців. За результатами публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається:

- найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення;
- зміст питання або назва проекту акта, що виносилися на обговорення;
- інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні;
- інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення, із зазначенням автора кожної пропозиції;
- інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень;
- інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

Звіт про результати публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відом громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті, урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення електронних консультацій з громадськістю на зазначеному веб-сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення.

### 3.3 Проведення громадської експертизи

#### Види експертиз. Поняття громадської експертизи діяльності органів влади

З ухваленням у 2008 році постанови Кабінету Міністрів України №976 запроваджено ще один правовий механізм реалізації громадянами свого конституційного права брати участь в управлінні державними справами. Мова йде про громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади. *Під експертизою в цілому розуміється процедура оцінки об'єкта, процесу або явища експертами згідно з обраною методикою.*

На сьогодні українським законодавством запроваджено різного роду експертизи, об'єктом яких є, зокрема, певна діяльність органів влади або організацій, установ, які уповноважені діяти від імені держави чи виконувати її функції, надаючи специфічні послуги. Такі експертизи можуть бути як державними, так і громадськими.

Законодавство про засади запобігання та протидію корупції встановлює таке поняття як **«антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів»** – перевірка проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Одним із її різновидів є громадська експертиза, тобто така, що може ініціюватися фізичними і юридичними особами, об'єднаннями громадян.

Законодавством України окремо виділяється **наукова і науково-технічна експертиза**, під якою необхідно розуміти діяльність метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів.

Основними завданнями наукової і науково-технічної експертизи є:

- об'єктивне, комплексне **дослідження** об'єктів експертизи;
- **перевірка відповідності** об'єктів експертизи вимогам і нормам чинного законодавства;
- **оцінка відповідності** об'єктів експертизи сучасному рівню наукових і технічних знань, тенденціям науково-технічного прогресу, принципам державної науково-технічної політики, вимогам екологічної безпеки, економічної доцільності;
- **аналіз рівня використання** науково-технічного потенціалу, оцінка результативності науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок;
- **прогнозування** науково-технічних, соціально-економічних і екологічних наслідків реалізації чи діяльності об'єкта експертизи;
- **підготовка** науково обґрунтованих експертних **висновків**.

У природоохоронній сфері існує **екологічна експертиза** – вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Метою екологічної експертизи є запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах. Основними завданнями екологічної експертизи є:

- **визначення** ступеня екологічного ризику і безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності;
- **організація** комплексної, науково обґрунтованої **оцінки** об'єктів екологічної експертизи;
- **встановлення відповідності** об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства;

- *оцінка впливу* діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища, і якість природних ресурсів;
- *оцінка ефективності*, повноти, обґрунтованості та достатності заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- *підготовка* об'єктивних, всебічно обґрунтованих *висновків* екологічної експертизи.

Екологічна експертиза може мати дві форми: *державну та громадську*. Відмінною особливістю останньої є те, що її висновки носять рекомендаційний характер і вона може ініціюватися будь-яким об'єднанням громадян

Безумовно, що законодавством також врегульовується поняття *судової експертизи*, під якою розуміють *дослідження* експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, досудового та судового слідства.

Як окремий вид виділяють *державну експертизу землевпорядної документації* – діяльність, метою якої є *дослідження, перевірка, аналіз та оцінка* об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи. Основними завданнями такого виду експертизи є:

- організація комплексної, науково обґрунтованої *оцінки об'єктів* експертизи;
- *перевірка відповідності* об'єктів державної експертизи вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам;
- *підготовка* об'єктивних та обґрунтованих *висновків* державної експертизи.

Крім того в Україні виокремлюються такі специфічні види експертиз, як: науково-громадська експертиза набору продуктів харчування, державна експертиза енергозбереження, медико-соціальна експертиза, державна експертиза умов праці, експертиза містобудівної документації, державна експертиза інвестиційних програм та інші.

Серед цієї чималої кількості експертиз виокремлюють *громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади*. Вона є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства *оцінки діяльності* органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, *підготовку пропозицій* щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Об'єктом такої експертизи є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування.

Як бачимо складовими громадської експертизи є оцінка діяльності та підготовка пропозицій. Логічно постає питання що собою представляє діяльність органу влади. Зміст діяльності органу виконавчої влади полягає в організації практичного виконання законів, втілення їх вимог у життя, тобто здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності. При цьому треба брати до уваги, що виконавча влада – це підсистема державної влади, основними функціями якої є забезпечення і ведення безпосереднього управління суспільними процесами, свідомістю і поведінкою людей.

Відповідним нормативно-правовими актами покладаються відповідні завдання та функції на кожний з видів органів виконавчої влади, тобто визначається їх компетенція. Її зміст залежить від управлінського рівня. Чим вищий такий рівень, тим складніші завдання необхідно вирішувати тому чи іншому органу виконавчої влади.

#### **Система органів виконавчої влади включає:**

- Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади;
- центральні органи виконавчої влади: міністерства, державні агентства, служби, інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (наприклад, Фонд державного майна України);
- місцеві державні адміністрації.

*Центральні органи виконавчої влади* в першу чергу забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Крім того, до основних завдань центральних органів виконавчої влади належить: надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду, управління об'єктами державної власності.

*Місцеві державні адміністрації* (обласні, районні, Київська міська та Севастопольська міська, районні у містах Київ, Севастополь) у межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Отже, при проведенні громадської експертизи здійснюється оцінювання діяльності, що передбачає вимірювання результатів порівняно з цілями. Треба пам'ятати, що оцінювання є відмінним від *аудиту й інспекції*. Аудит діяльності пов'язується в першу чергу з перевіркою на відповідність і пов'язується переважно з контролем. Він вимірює порівняно з вимогами. Аудит адміністративної діяльності можна визначити як дослідження того, чи організація «робить те, що потрібно» і робить це «в правильний та найдешевший спосіб». Аудиту можуть підлягати різні види діяльності органу влади – програми, функції, окремі завдання тощо, але він первісно походить від фінансового аудиту. Інспекція передбачає виявлення та попередження порушень. Її зміст полягає в нагляді за правильністю дій і додержанням установлених правил.

Оцінка в більшій мірі орієнтована на отримання нових знань про діяльність органу влади, програми та заходи, які він втілює. Вона передбачає глибокий аналіз ходу і результатів програми, заходів, втілення того чи іншого нормативно-правового акту, рішення органу влади, а також причин відхилення від запланованого. У той же час оцінка відмінна від наукового дослідження. Ця відмінність полягає в спрямованості оцінки на практичне використання її результатів, у необхідності розробки рекомендацій для прийняття рішень.

Іншою складовою громадської експертизи є оцінювання ефективності прийняття та виконання органом виконавчої влади рішень. Під ефективністю розуміється перш за все співвідношення отриманих результатів та здійснених для їх отримання витрат. Якщо вигоди від програми, втілення конкретного рішення, що регулює суспільний розвиток перевищують здійсненні при цьому витрати ресурсів, то можна говорити про певну ефективність такої діяльності (політики, програми, рішення і т.п.). Скажімо, якщо внаслідок витрат з державного бюджету на підтримку дитячих будинків сімейного типу отримано колосальний соціальний ефект (зменшення кількості дітей без батьківського піклування, соціальна адаптація дітей-сиріт і т.п.), то можемо говорити про ефективність такої урядової програми. У будь-якому випадку при вимірюванні ефективності розробляють та застосовують систему критеріїв для оцінювання.

І нарешті, третьою складовою громадської експертизи є підготовка пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади



у своїй роботі. Пропозиції мають бути обґрунтованими та співвідноситися з отриманими результатами оцінювання діяльності. Такі пропозиції мають враховувати компетенцію того чи іншого органу влади, якому вони спрямовуються.

### **Призначення громадської експертизи**

#### **Для чого проводити громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади?**

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізмом демократичного управління державою. Громадськість через власні асоціації, об'єднання таким чином долучається до оцінки результатів впровадження суспільної (державної) політики. Аналізуючи діяльність органів влади, вносячи свої пропозиції інститути громадянського суспільства таким чином сприяють покращенню існуючої суспільної (державної) політики або ініціюють формування, перегляд такої політики.

Крім того, закладені обов'язкові процедури при проведенні громадської експертизи зобов'язують органи виконавчої влади вчиняти певні дії і розглядати пропозиції громадськості за результатами проведеної експертизи. Це надає шанс інститутам громадянського суспільства мати значний вплив на реалізацію різного роду програм, впровадження заходів і т.п. У сучасному світі наслідки суспільної (державної) політики зазвичай є більш складними та важливими незалежно від рівня та сфери її впровадження. Об'єктивне оцінювання надає державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування більше впевненості під час ухвалення непростих рішень – вони знатимуть, що спрацьовує, а що – ні. Разом з цим якісно проведена громадська експертиза дозволяє вплинути й на раціональне використання публічних фінансів, бюджетних коштів, оскільки громадськість може стороннім оком побачити певні прогалини або упередити порушення.

Громадська експертиза забезпечує зворотній зв'язок у відносинах органів влади та громадськості. Дієвість будь-якої суспільної (державної) політики визначається передусім тим, чи відповідає вона потребам суспільства, чи вирішує існуючі проблеми саме в інтересах громадян.

#### **Для кого проводиться громадська експертиза?**

Результати якісно проведеної громадської експертизи діяльності органів влади є корисними для обох сторін: як для органу влади, так і для інституту громадянського суспільства. Орган влади може отримати інформацію щодо оцінювання якості та ефективності його роботи, виявити думку громадськості щодо пріоритетних проблем, що потребують негайного вирішення та втручання. Власне влада може опертися на авторитетну думку громадськості в своїх обґрунтуваннях щодо спрямованості та змісту тієї чи іншої політики, програми, власних дій. Усі ці фактори роблять громадську експертизу потужним інструментом навчання на кращому досвіді та помилках. У результатах громадської експертизи зацікавлені й громадяни. Отримуючи внаслідок оприлюднення таких результатів інформацію, громадяни, експертне середовище, заінтересовані сторони краще починають розуміти що влада робить і чому саме так відбувається.

Крім того, оскільки база даних результатів громадських експертиз є відкритою і доступною через відповідний інтерактивний веб-ресурс «Громадянське суспільство і влада», то це є неоціненним матеріалом для подальших досліджень фахівців, експертів та дослідників.

#### **Діяльність яких органів влади може бути об'єктом громадської експертизи?**

Відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року №976, саме діяльність органів виконавчої влади є об'єктом для її проведення.

До таких, нагадуємо, відносяться центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні агентства, служби, інспекції та їх територіальні підрозділи), місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи. Щодо останніх, то тут треба звернути увагу, що мова йде про структурні підрозділи, які є самостійними органами виконавчої влади, а не частиною апарату місцевої адміністрації.

Досить часто ОГС намагаються провести, наприклад, громадську експертизу діяльності відділу роботи із зверненнями громадян, який є складовою апарату обласної державної адміністрації. При цьому запит на проведення такої експертизи залишається без розгляду, оскільки відділ самостійно не може ухвалювати рішення про сприяння проведенню такої експертизи відповідно до постанови №976. Коректніше було б ініціювати громадську експертизу діяльності обласної державної адміністрації. А предметом такої експертизи стала в організація роботи із зверненнями громадян. Згаданий Порядок носить рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Тому інститут громадянського суспільства може ініціювати проведення громадської експертизи, скажімо, виконавчого комітету міської ради, але останній не зобов'язаний сприяти її проведенню. Хоча влада, що прагне забезпечити належні принципи врядування, бути демократичною та прозорою, підзвітною не може нехтувати таким інструментом, як громадська експертиза.

В Україні вже є непоодинокі випадки, коли органи місцевого самоврядування ухвалюють власні Порядки сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування на основі Порядку, затвердженого Урядом України. Саме так, наприклад, вчинила Первомайська міська рада Луганської області, ухваливши рішення «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності Первомайської міської ради та її виконавчих органів». Це дозволяє місцевим організаціям громадянського суспільства скористатися своїм правом на проведення громадської експертизи з дотриманням процедур.

### **Хто може проводити громадську експертизу?**

Громадську експертизу діяльності органів влади можуть ініціювати та здійснювати інститути громадянського суспільства (ІГС), під якими слід розуміти громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Згаданий вже Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади будь-яка легалізована в установленому порядку ІГС може провести експертизу діяльності будь-якого органу виконавчої влади. Обмежень на підставі статусності (територіальність, вид діяльності, кількість членів, організаційно-правова форма) не передбачається. Тому, скажімо, Всеукраїнське об'єднання «Н» може спокійно ініціювати та провести громадську експертизу діяльності будь-якої місцевої державної адміністрації, не дивлячись на те, що керівні органи цієї організації знаходяться в Києві. Також і місцева організація може ініціювати проведення громадської експертизи діяльності будь-якого міністерства.

Органи виконавчої влади не можуть відмовити ІГС в проведенні громадської експертизи на підставі відсутності у неї спеціальних чи фахових знань чи ще з будь-яких причин. При цьому ІГС має подбати про чітке дотримання вимог до форми та процедури подання письмового запиту про проведення громадської експертизи.

Якими спроможностями має володіти ІГС, щоб ініціювати проведення громадської експертизи діяльності органів влади? Все залежить від складності такої експертизи, яка визначається перш за все предметом, метою експертизи, а також часовими межами її проведення. Тому ІГС необхідно для себе самостійно визначати наскільки вона володіє достатньою компетенцією, навичками та знаннями, щоб брати на себе відповідальність робити експертні висновки на основі проведених аналізу, дослідження, оцінки та надавати якісні рекомендації для органів влади. При цьому також

необхідно розуміти предмет і складність управлінських процесів, що відбуваються в тому органі влади, діяльність якого підлягатиме громадській експертизі.

### **Як забезпечити якість громадської експертизи діяльності органів влади?**

Для того, щоб результати проведення громадської експертизи діяльності органів влади мали користь та дійсно серйозно розглядалися, бралися до уваги при розробці проектів рішень влади, ІГС має забезпечити її належну якість та корисність. Досягнення цього можливо за дотримання таких стандартів:

- **корисність** – громадська експертиза має забезпечити потреби в інформації тих, хто використовуватиме результати такої експертизи;
- **виконуваність (здійсненність)** – громадська експертиза має бути реальною, зваженою, дипломатичною та неконфліктною;
- **правомірність** – громадська експертиза має проводитися легально, етично, з огляду на тих, чий інтерес така експертиза зачіпає. Це не говорить про те, що експерти мають працювати, щоб догодити органу влади. Проте вони мають враховувати специфіку діяльності того чи іншого органу влади, розуміти, що експертиза проводиться не метою когось покарати, а щоб підтвердити правильність обраних дій або запропонувати їх покращення;
- **об'єктивність та обґрунтованість рекомендацій експертизи** – експертні висновки мають будуватися виключно на аналізі отриманої інформації та на основі підтверджених фактів. ІГС має керуватися перш за все прагненням побачити об'єктивну і реальну картину, а не прагненням віднайти якісь недоліки за будь-яку ціну;
- відповідальність за **достовірність та повноту** аналізу.

Не варто планувати проведення громадської експертизи так, щоб вона фактично паралізувала діяльність органу виконавчої влади. Інакше подібного роду експертиза перетвориться з механізму демократичного врядування на інструмент погіршення якості державного управління чи місцевого самоврядування. Хоч проведення громадської експертизи не обмежене в часі, проте варто пам'ятати, що у всьому має бути розумна межа. Розтягнута на рік-два експертиза просто може втратити свою актуальність та не приноситиме ніякої користі.

**Громадська експертиза – це не лише виявлення недоліків, але й встановлення позитивних моментів в діяльності органу влади.**

### **Планування та підготовка проведення громадської експертизи**

Проведення громадської експертизи діяльності органів влади відбувається в декілька етапів:

- **підготовчий етап**, під час якого здійснюється планування громадської експертизи, визначається об'єкт, предмет, мета експертизи, готується відповідний письмовий запит та подається до відповідного органу влади;
- **«польовий етап»**, під час якого власне збирається інформація, аналізуються отримані дані, готуються експертні висновки та готуються рекомендації;
- **заключний етап**, під час якого розроблені рекомендації спрямовуються до органу влади для розгляду. На цьому ж етапі необхідно проводити моніторинг дотримання усіх процедур органом влади: від розгляду ним пропозицій до оприлюднення результатів такого розгляду;
- **етап моніторингу впровадження** органом влади прийнятих ним рекомендацій за результатами експертизи.

**Планування громадської експертизи.** Для початку ІГС має *визначитися зі сферою суспільної (державної) політики або напрямом діяльності органу виконавчої органи*, що буде піддано громадській експертизі. Тут важливо чітко розуміти компетенцію та функції того

органу влади, діяльність якого ІГС бажає оцінити. Існують випадки, коли ІГС беруться скажімо провести громадську експертизу діяльності певного центрального органу виконавчої влади, але при цьому предметом експертизи є певне питання місцевого значення. У той же час необхідно розуміти, що до впровадження політики в одній конкретній сфері суспільного розвитку можуть бути причетні різні органи влади. Скажімо, впровадження політики щодо захисту прав дітей – це не лише функція відповідної служби у справах дітей чи Міністерства освіти і науки, молоді і спорту. Тут також причетні і Міністерство внутрішніх справ, і Міністерство охорони здоров'я. Тому в даному прикладі важливо визначитися яка саме проблематика буде братися до уваги, яка саме частина чи напрямок державної політики в сфері захисту прав дітей буде в полі зору експертів.

Краще зорієнтуватися в цьому допоможе ознайомлення з відповідними законами про центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації, а також конкретними положеннями про той чи інший орган, в якому деталізуються та конкретизуються його функції та сфера компетенції. Якщо в полі зору перебуває певна державна чи місцева програма, то варто ознайомитися з паспортом цієї програми, в якому визначається перелік органів влади, які є її виконавцями.

Далі необхідно *визначити предмет громадської експертизи*, під яким необхідно розуміти певну сторону, аспект управлінської діяльності органу влади, який оцінюється експертом, виділяючи при цьому головні, найбільш суттєві ознаки. Наприклад, на управління у справах сім'ї та молоді обласної державної адміністрації покладено завдання забезпечення на території області реалізації державної політики щодо сім'ї, дітей та молоді. Відповідно до цього управління, зокрема, сприяє розвитку молодіжної підприємницької діяльності. Тому предметом громадської експертизи може стати діяльність управління у справах сім'ї та молоді щодо сприяння розвитку молодіжного підприємництва. Тобто в центрі уваги експертів буде окрема сторона, аспект діяльності управління як структурного підрозділу обласної державної адміністрації в сфері розвитку молодіжного підприємництва. В чому проявляється така діяльність управління? Передусім в ухваленні відповідних управлінських рішень у формі наказів, програм, заходів тощо. Такі рішення саме й будуть братися до уваги при проведенні експертизи.

#### Приклади визначення предмета громадської експертизи

- діяльність обласної державної адміністрації щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, ефективності виконання адміністрацією відповідних рішень Кабінету Міністрів України у цій сфері
- діяльність відділу сім'ї та молоді районної державної адміністрації щодо утвердження гендерної рівності в районі
- діяльність Держкомтелерадіо із регулювання порядку мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення»

Отже, визначення предмета громадської експертизи передбачає попереднє з'ясування функцій та компетенції, повноважень органу влади, діяльність якого оцінюватиметься, складання попереднього уявлення про його функціонування

Наступним кроком має бути *визначення мети громадської експертизи*. Вона визначається на основі того кола та змісту питань, відповідь на які необхідно отримати в ході проведення такої експертизи. Проте головне питання має поставити собі ІГС, який має наміри провести громадську експертизу: що ми хочемо дізнатися? Як ми це маємо зробити? Які нам потрібні для того дані, щоб дізнатися про це?

Власне громадська експертиза діяльності органу влади не обмежується з'ясуванням чи робить щось він чи ні. ІГС, ініціюючи проведення такої експертизи, прагне вдосконалити існуючу практику державного управління та місцевого самоврядування, віднайти шляхи підвищення ефективності ухвалення та виконання органом влади рішень, які б забезпечували

суспільний розвиток в тій чи іншій сфері. Також проведення експертизи може забезпечити й здобуття нових знань, але така мета, радше, є побічною, ніж основною. Отже, можемо говорити, що складовими визначення мети проведення громадської експертизи можуть бути:

- оцінка діяльності органу влади в межах виконання своїх функцій та повноважень з точки зору її результативності, досягнення поставлених цілей суспільної (державної політики), отриманих наслідків, актуальності вжитих дій для суспільства, економічності та затратності;
- оцінка ефективності ухвалення та виконання рішень органом влади.

### Приклади формулювання мети громадської експертизи

- Оцінити дотримання Мін'юстом вимог законодавства щодо прийому та реєстрації інформаційних запитів і звернень громадян, їх опрацювання та надання відповідей на звернення і запити;
- Підготувати пропозиції щодо вдосконалення практики Мін'юсту в зазначеній сфері;
- Оцінити наскільки діяльність учасників програми протягом двох років реалізації Обласної програми з утвердження ґендерної рівності в області на період до 2020 року забезпечує очікувані результати програми.

Далі важливо визначитися з переліком даних, які необхідно отримати для проведення громадської експертизи. В першу чергу це стосується відповідних нормативно-правових актів, рішень органу влади, діяльність якого підлягає громадській експертизі. Без такого переліку буде важко скласти сам запит на проведення експертизи. Постанова № 976 говорить, що ІГС-ініціатор проведення громадської експертизи має зазначити, якого роду документи та інші матеріали йому потрібні для проведення аналізу та оцінювання. Уразі відсутності інформації про очну назву та реквізити таких документів варто продумати тематику, спрямованість таких матеріалів. Наприклад, у разі оцінювання реалізації якоїсь програми було б доцільно ознайомитися із копіями звітів про стан реалізації таких програм. ІГС відповідно до закону України «Про доступ до публічної інформації» може запитувати будь-яку інформацію, яка є в розпорядженні органів державної влади та органів місцевого самоврядування, і яка не віднесена до інформації з обмеженим користуванням.

Наступним кроком має бути **складання та подання запиту на проведення громадської експертизи**. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади чітко встановлює, що має містити такий запит:

- найменування, відомостей про легалізацію, місцезнаходження та електронної адреси (за наявності) ІГС;
- визначення предмета і мети громадської експертизи;
- перелік документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи;
- адресу, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвища, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактного телефону і електронної адреси (за наявності).

Такий запит готується на офіційному бланку ІГС та підписується керівником або іншою уповноваженою особою. Також ІГС вже зараз має подбати про наявність необхідних експертів, фахівців, які будуть задіяні від імені ІГС в проведенні громадської експертизи. Такі експерти можуть бути в середині ІГС, так і залучені ззовні, якщо в цьому є потреба.

### **Проведення громадської експертизи діяльності органів влади: збір, узагальнення, аналіз даних, підготовка експертних пропозицій**

Виникає питання з якого моменту починається власне громадська експертиза. Постанова №976 чітко зазначає, що день надходження запиту є датою початку проведення громадської експертизи.

Орган виконавчої влади після надходження від ІГС письмового запиту щодо проведення громадської експертизи:

1. видає у тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання;
2. утворює у разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи;
3. розміщує у тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті;
4. подає інституту громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з урахуванням вимог та строку, визначених Законом України «Про інформацію».

Посадові особи органу виконавчої влади не повинні перешкоджати проведенню громадської експертизи та втручатись у діяльність інституту громадянського суспільства, пов'язану з її проведенням.

Розпочинаючи безпосередньо роботу експертам варто мати розроблену своєрідну матрицю громадської експертизи (див. табл. 4).

**Таблиця 4. Матриця громадської експертизи**

Питання для експертизи	Показники	Індикатори	Джерела	Методи збору	Відповідальні та терміни збору
<b>Відповідність</b>	Яким чином діяльність органу влади, програма, заходи сприяють вирішенню проблем? Наскільки діяльність ця відповідає потребам суспільства?				
<b>Результативність</b>	Наскільки діяльність органу влади, реалізації програми досягає визначених цілей, завдань?				
<b>Ефективність</b>	Наскільки діяльність органу влади (ухвалені ними рішення, впроваджені заходи і т. п.) досягла поставлених цілей в межах певного часу та витрачених ресурсів?				
<b>Вплив</b>	Який вплив (наслідки) тієї діяльності (реалізації ухвалених рішень, впроваджених програм, здійснених заходів) на суспільство в цілому чи громаду конкретно, певну сферу суспільного життя, становище соціальної групи?				

У ході безпосереднього збору інформації та даних ІГС може вдатися до додатково запиту на отримання певних документів. Для цього ІГС може скористатися процедурами передбаченими Законами України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію».

Наприклад, може бути підготовлено та направлено запит на інформацію – прохання ІГС до розпорядника інформації, надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Відповідь має надійти протягом 5 робочих днів.

Також необхідно брати до уваги, що певну частину документів можна знайти на офіційній веб-сторінці органу влади. Це передусім стосується законодавства. Нормативно-правових актів (постанов, розпоряджень тощо). Тому можливо інколи не варто витратити час на запитання того чи іншого документа, а скористатися можливостями різних пошукових систем та баз даних, які є відкритими та доступними.

Методологія проведення громадської експертизи може включати в себе увесь арсенал дослідницьких методів з урахуванням його адекватності, придатності для отримання тих чи інших даних. Характер збирання даних може змінюватися в міру просування процесу громадської експертизи.

Передусім при проведенні громадської експертизи застосовується метод **аналізу документів**. Методи аналізу документальних джерел поділяють на неформалізовані (традиційні) та формалізовані. **Неформалізований метод** – тлумачення документа через з'ясування основних думок та ідей конкретного тексту, оцінку його змісту згідно з визначеними критеріями. Він передбачає зовнішній і внутрішній аналіз документа. Зовнішній аналіз – це відновлення обставин створення документа в часовому (історичному) і соціальному планах. Внутрішній аналіз – безпосередній аналіз змісту документа, спрямований на встановлення, систематизацію відомостей, які містяться у документах. Під час неформалізованого методу аналізу документів експерт повинен з'ясувати такі питання:

- Що являє собою документ (його вид, форма)?
- Який його контекст?
- Хто його автор?
- Яка мета створення документа?
- Яка суспільна дія, суспільний резонанс документа?
- Який фактичний зміст документа?

Методи неформалізованого аналізу значною мірою засновані на інтуїції експерта і містять потенційну можливість суб'єктивних зміщень у сприйнятті та інтерпретації змісту документів.

**Формалізований метод** – пошук таких ознак документа, які б відображали істотні сторони його змісту. Під формалізованим методом найчастіше розуміють контент-аналіз (від англійського – аналіз змісту) – точне дослідження змісту текстових масивів з метою виявлення чи виміру соціальних тенденцій, репрезентованих цими масивами. Контент-аналіз не є ні сукупністю технічних прийомів, ні особливою методологією. Це специфічний вид пізнавальної діяльності, метод соціального (переважно соціологічного) дослідження. Практика соціологічних досліджень свідчить, що найдоцільніше застосовувати контент-аналіз:

- у разі необхідності високого ступеня точності; за наявності масивного і несистематизованого матеріалу;
- коли текстовий матеріал не можна охопити без сумарних оцінок.

**Метод фокус-групи** останніми роками набув велику популярність і на сьогодні є одним з найбільш оперативних та ефективних способів збору та аналізу соціальної інформації. Цей метод застосовується, як правило, разом із кількісними методами, але може грати при цьому як додаткову, так і ключову роль. Під час проведення громадської експертизи діяльності органів влади цей метод можна застосувати при вивченні думки, позицій тієї соціальної групи, на яку спрямована дія тієї чи іншої програми, заходів органів виконавчої влади. Наприклад, при оцінюванні діяльності органу виконавчої влади у справах молоді щодо сприяння ним розвитку молодіжного підприємництва доцільним буде провести фокус-групи з молодими підприємцями, аби дізнатися яким чином впливає на них скажімо місцева програма розвитку молодіжного підприємства.

Фокус-групова методика – це з'ясування точок зору, установок людей, їх конкретного досвіду за допомогою групової дискусії, яку проводить модератор, використовуючи гайд, підготовлений у відповідності до цілей даного дослідження. В одній фокус-групі беруть участь 6-10 людей (іноді до 12), підібрані за заздалегідь сформульованими критеріями. Групова дискусія зазвичай триває 1,5-2 години і записується на аудіо-плівку і відеокамеру. Після фокус-групи учасники отримують винагороду.

Сценарій фокус-групи:

- **1 фаза Вступ (10-15 хвилин)** – Під час вступної частини модератор представляє себе, повідомляє ціль фокус-групи, умови і правила, а також відбувається представлення кожного з учасників. Ціль першої фази – розтопити кригу недовіри і показати учасникам, що їхня думка цікава, важлива і вони можуть вільно її висловлювати.
- **2 фаза – Обговорення питань, включених до гайду.**
- **3 фаза – Завершення обговорення.** Мета цієї фази: зняти негатив, емоції, залишити позитивне враження, задати «інші» питання.

Основне навантаження по проведенню фокус-групи лягає на модератора. Модератор повинен вміти контролювати групу людей різного рівня та темпераменту, отримуючи від кожного члена групи як можна більше інформації. У кожного модератора є свої методи ведення групових дискусій, але якими б вони не були модератор повинен:

- Створити в групі невимушену атмосферу;
- Перекопати членів групи в тому, що їх висловлювання не будуть розголошуватися і вони можуть висловлюватися абсолютно вільно.
- Пояснити респондентам, що не існує «правильних» та «неправильних» відповідей, що будь-яка їх думка є цінною і головне, що від них потрібно – це щирість;
- Забезпечити кожному члену групи можливість висловитися і тим самим внести свій внесок в дискусію, стимулювати сором'язних, стримувати занадто активних;
- Забезпечити обговорення всіх намічених тем та питань, слідкувати за тим, щоб бесіда не відхилялась надто далеко від наміченого плану

Інший затребуваний метод під час проведення громадської експертизи – це **глибинні інтерв'ю** – бесіда, вибудована за певним планом через безпосередній контакт інтерв'юера з респондентом з обов'язковою фіксацією відповідей. Найкраще цей метод застосовувати на етапі аналізу отриманих документів. Тобто, наприклад, при оцінюванні діяльності органу влади щодо попередження насильства в сім'ях варто провести такі інтерв'ю з головними відповідальними за цей напрямок роботи службовцями для отримання більш поглибленого розуміння процесів, заходів.

Формалізовані інтерв'ю представляють собою систематичний метод отримання даних. Існують дві великі категорії інтерв'ю: **відкриті** і **структуровані**.

- Процес **відкритого інтерв'ю** розпочинається з визначення переліку тем, які будуть у ньому розглядатися, і точного формулювання того, які види інформації потрібні. Після цього інтерв'юер повідомляє респондентові, які теми його цікавлять, і надає йому можливість із певною (більшою або меншою) допомогою скласти розповідь на згадані теми, так, як він собі їх уявляє. Кожний фрагмент розповіді інтерв'юер супроводжує нейтральними спонуками на зразок: «І що було далі?» або «І як директорові вдалось це зробити?», доки не отримає повну інформацію про предмет, яким вона цікавиться. Якщо це можливо, інтерв'юер повинен записувати інтерв'ю на плівку, аби мати повний запис отриманих відповідей.
- Другий вид формалізованого інтерв'ю називається **структурованим інтерв'юванням**, або **опитуванням**. Інтерв'ю можуть провадитись як особисто, так і телефоном. Деякі запитання передбачають коротку відповідь (сімейний стан, вид занять, тощо), інші ставляться у закритому вигляді з поданням можливих категорій відповіді – так, як у тестах з множинним вибором, треті допускають вільні відповіді розповідного характеру. Інтерв'ю розпочинається з поясненням цілей збирання даних, після чого респондентам пропонують



опрацювати відповіді на запитання. У процесі інтерв'ю експерт повинен подбати про те, щоб респонденти не виявили, яким відповідям він надає перевагу. Він не повинен якимось чином впливати на відповіді або підказувати, що та чи та їх категорія є бажанішою за інші.

Під час громадської експертизи респондентам може інколи спасти на думку, що від них очікують лише позитивних відгуків. Інтерв'юер має наголосити, що йому потрібні точні факти, а там, де запитується про думку чи ставлення респондента, його цікавить те, що вони насправді думають з цього приводу. Основною вимогою до інтерв'ювання є уникнення впливу на відповіді респондентів. Інтерв'юер не повинен виказувати своє ставлення до них ані тоном голосу, ані мовою рухів, ані реакцією на відповіді.

Проведення інтерв'ю телефоном, як правило, вимагає менших витрат. Опитування телефоном дає змогу інтерв'юєру передзвонити респондентові у різний час і в різні дні тижня.

Отже, на етапі збору даних експерти мають для себе відібрати та застосовувати ті методи дослідження, які дозволять найкраще зрозуміти та оцінити діяльність органу влади.

Наступним кроком має стати **підготовка експертних пропозицій**. Це найбільш відповідальний момент, оскільки якість таких пропозицій фактично визначатиме подальшу їх долю. Від того, наскільки є обґрунтованими такі пропозиції, належить наскільки орган влади буде налаштованим та спроможним їх взяти до уваги у своїй роботі і фактично втілити.

Чітких вимог до **структури та змісту експертних пропозицій** не існує. Проте рекомендується застосовувати таку структуру:

- **Вступ.** Короткий опис того коли і ким проводилася громадська експертиза і на підставі чого (посилання на наказ, розпорядження керівника органу влади про сприяння проведенню такої експертизи)
- **Мета та завдання експертизи.**
- **Опис встановлених фактів під час проведення громадської експертизи.** Коротко описується головні факти, явища, тенденції, які було виявлено під час проведення громадської експертизи. Тут можуть звучати певні оціночні судження щодо виявленого, наводитися інтерпретація встановленого. Цей розділ може бути структуровано за пунктами і кожен такий пункт міститиме певні висновки й узагальнення.
- **Перелік пропозицій для органу влади,** діяльність якого піддавалася експертизі. Такі пропозиції мають бути чіткими, однозначно зрозумілими та відповідати повноваженням та функціям органу влади. Не можна рекомендувати органу влади робити щось, що не в його компетенції. Наприклад, управлінню охорони здоров'я обласної державної адміністрації розробити та подати законопроект і т. п.

Експертні пропозиції мають бути належним чином оформлені та направленні до органу влади у письмовому вигляді.

### **Розгляд експертних пропозицій органом влади**

Орган влади після надходження від ІГС експертних пропозицій:

1. розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті;
2. розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу. У разі коли колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий строк за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу;
3. розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію;
4. подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті;

5. надсилає в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»:
- інформацію про найменування, прізвище, ім'я, по батькові керівника, поштову адресу, контактні дані інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, предмет та строки її проведення;
  - експертні пропозиції, подані інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи;
  - затверджені органом виконавчої влади заходи для реалізації експертних пропозицій;
  - відповідь органу виконавчої влади інституту громадянського суспільства про результати розгляду експертних пропозицій та заходи для їх реалізації.

На цьому етапі важливим є моніторинг з боку ІГС, що проводив громадську експертизу, за подальшою «долею» експертних висновків. Для цього необхідно дізнатися про регламентні процедури того чи іншого органу влади щодо підготовки питань для розгляду на колегіях, нарадах.

Розглянемо це на прикладі *Харківської обласної державної адміністрації*. Регламентом адміністрації встановлюється такий порядок підготовки нарад.

Підготовка нарад при голові облдержадміністрації (план, порядок денний, дата, місце і час проведення, список запрошених) покладається на організаційний відділ апарату облдержадміністрації та відповідного заступника голови облдержадміністрації. Інформаційні, аналітичні та статистичні довідки з питань, які вносяться на наради, готують відповідні структурні підрозділи та помічник голови облдержадміністрації. Порядок денний, аналітичні довідки про стан справ та обґрунтування причини внесення питання на розгляд надсилаються учасникам наради завчасно, а з додаткових (позапланових) питань – подаються у день проведення наради. Прийняті на нарадах рішення оформляються протоколами не пізніше ніж у триденний строк. Протоколи нарад при голові облдержадміністрації оформляє загальний відділ апарату, а при заступниках голови – помічники заступників голови облдержадміністрації. Протокол наради підписує головуючий. За результатами розгляду питань на нарадах можуть видаватися розпорядження та доручення голови, доручення заступників голови або наказ заступника голови – керівника апарату облдержадміністрації.

При направленні експертних пропозицій варто докласти супроводжувальний лист від імені ІГС, в якому наголосити на нормах Постанови № 978, які встановлюють процедуру розгляду експертних пропозицій, а також вимагати інформувати про дату, час і місце проведення засідання, на якому будуть розглядатися такі пропозиції. Представник ІГС має повне право бути присутнім і заслуханим на такому засіданні.

Чого можна очікувати від розгляду органом влади експертних пропозицій? Перший варіант – це їх прийняття та імплементація через затвердження відповідних заходів. При цьому пропозиції можуть бути враховані у повному обсязі, а можуть братися до уваги лише їх частина. Може виникнути ситуація, коли пропозиції можуть бути і не прийняті, але при цьому орган влади має обґрунтувати своє рішення, тобто пояснити мотивацію такої вимоги. Хоча треба взяти до уваги, що Постанова № 978 прямо не говорить про такий варіант результатів розгляду експертних пропозицій. У будь-якому випадку орган влади має інформувати як ІГС, так і суспільство про результати розгляду експертних пропозицій.

### 3.3. Проведення громадського моніторингу

Поняття громадський моніторинг стосується моніторингу роботи органів державної виконавчої влади організаціями громадянського суспільства і фокусується на системному та комплексному дослідженні їх діяльності у сфері підготовки та прийняття рішень, контролю за їх виконанням. Це є одним із механізмів щодо розширення участі громадянського суспільства у процесі прийняття рішень.

**Метою громадського моніторингу** є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів влади та просування реформ в інтересах суспільства через виявлення слабких місць та внесення змін у існуючі політики та процедури прийняття, виконання та контролю за рішеннями органів влади. Для цього необхідно: i) виявити існуючі практики щодо визначення органами влади суспільно важливих потреб та очікувань, та ii) відслідкувати існуючі підходи до прийняття рішень щодо питань, які потребують оперативного втручання. Види громадського моніторингу: Систематичний/регулярний (запланований); Спонтанний (реакція на дії влади).

Громадський моніторинг потрібен, щоб:

- Не було зловживань владою;
- Надати об'єктивного погляду на діяльність влади та уникнути однобокого суб'єктивного підходу;
- Наблизити владу до розуміння потреб громади;
- Відслідковувати роботу влади за цілями та критеріями, цікавими громадськості.

#### Таблиця 5. Предмети громадського моніторингу

<b>ЩО:</b>	<p><b>Нормативна база, функції та компетенція органів влади</b>, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Наявність нормативної бази, що регулює вирішення даної проблеми;</li> <li>• Що органи влади повинні робити відповідно до закону;</li> <li>• Чи визначені структура та повноваження;</li> <li>• Які нормативні акти регулюють функції і завдання влади і як;</li> <li>• Чи існують показники діяльності влади;</li> <li>• Які заохочення та покарання існують;</li> <li>• тощо</li> </ul>
<b>ЯК:</b>	<p><b>Діяльність, процеси та процедури</b>, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Як органи влади повинні виконувати свої функції відповідно до закону;</li> <li>• Чи побудована робота відповідно до закону;</li> <li>• Відповідність функцій меті та завданням;</li> <li>• Чи досягаються необхідні результати;</li> <li>• Порухення та недоліки в процедурах та практиках роботи;</li> <li>• Наявність порушень;</li> <li>• тощо</li> </ul>

**Результати громадського моніторингу** є основою для внесення змін роботи органів державної влади в поточну роботу, під час стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямків функціонування та діяльності влади. Тому результати громадського моніторингу завжди доносяться до громадськості в цілому та тих груп, які можуть вплинути на вирішення проблеми. Громадський моніторинг здійснюється шляхом:

1. збору та накопичення інформації щодо думки громадськості про діяльність влади у обраних сферах;
2. аналізу та інтерпретації зібраної інформації відповідно до мети та завдань моніторингу;
3. підготовки та представлення рекомендацій щодо існуючих практик та політик у обраних сферах відповідно до обраних критеріїв;
4. відслідковування процесу внесення змін в урядову політику та наслідків впровадження змін для громадськості.

Часто лише факт збору інформації про роботу органів влади дуже сильно впливає на чиновників і депутатів, дисциплінуючи їх. Моніторинг впливає не тільки на об'єкти, але і на суб'єкти (*наприклад, виборці розуміють, що від їх активності і громадянської позиції залежать підсумки і легітимність виборів, а також і те, як звітується перед ними їх депутат*).

Основні засади громадського моніторингу базуються на тому, що:

- Моніторинг функціонування та діяльності органів виконавчої влади здійснюється шляхом відслідковування інформації про діяльність органів виконавчої влади.
- При здійсненні громадського моніторингу використовуються всі види інформації, не заборонені законом.

Моніторинг діяльності органів виконавчої влади може здійснюватись за наступними критеріями або з метою визначення (але не обмежуватись лише переліченими нижче):

- ефективності функціонування та діяльності органів виконавчої влади;
- результативності рішень, прийнятих органами виконавчої влади;
- відповідності рішень органів виконавчої влади суспільним потребам, викликам та очікуванням;
- відповідності рішень органів виконавчої влади стратегічним пріоритетам, стабільності і послідовності функціонування та діяльності органів виконавчої влади;
- професіоналізму та компетентності при прийнятті рішень органами виконавчої влади;
- виконавчої дисципліни діяльності органів виконавчої влади;
- відкритості та прозорості процесу прийняття управлінських рішень;
- рівня залучення громадськості до процесу формування та прийняття рішень органів виконавчої влади;
- рівня врахування позиції органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень органами виконавчої влади;
- дотримання принципу політичної нейтральності при прийнятті рішень органами виконавчої влади.

Таблиця 6. Суб'єкти та об'єкти громадського моніторингу

Хто може проводити громадський моніторинг	Об'єкти громадського моніторингу
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Організації громадянського суспільства;</li> <li>• Засоби масової інформації;</li> <li>• Активні члени громад/суспільства;</li> <li>• Журналісти/науковці/експерти;</li> <li>• Підприємці.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Законодавча гілка влади різного рівня;</li> <li>• Виконавчі органи влади різного рівня;</li> <li>• Судова гілка влади різного рівня;</li> <li>• Функції, політики, процедури, практики, що використовуються різними гілками влади</li> </ul>

### Процес проведення громадського моніторингу:

Пасивний



Активний

1. Вивчення проблеми
1. Збір інформації
2. Аналіз інформації
3. Розробка висновків
4. **Розробка рекомендацій**
5. Оприлюднення результатів
6. Формулювання вимог
7. Просунення реформ
8. Наполегливість

**Тут більшість спостерігачів зупиняється!!!**

## **Зміст питання (Збір інформації)**

### **Типи і джерела інформації та методи її збору**

Докладний звіт моніторингу потребує збору інформації з різних джерел, щоб підтримати висновки. Це, ймовірно, включає в себе як кабінетні дослідження (використання існуючих вторинних даних), так і збір первинних даних. Поєднання якісних і кількісних досліджень також доцільно, щоб зробити справу сильніше. Звіт включає в себе два основних компоненти:

1. Огляд нормативно-правової бази;
2. Огляд практик.

Першій є відносно простим і зрозумілим відповідно джерел інформації: ОГС може просто перевірити відповідні закони для того, щоб визначити, чи дійсно уряд здійснив необхідні законодавчі реформи відповідно своїх зобов'язань. Огляд практики є більш складним, так як організації громадянського суспільства, які беруть участь в звітності потрібно буде зібрати відповідну інформацію з багатьох джерел. Існує кілька типів джерел, які виявляються корисними у виробництві частини звіту моніторингу щодо практики:

#### **1. власне попереднє дослідження організації**

В будь-якій організації, яка бере участь в моніторингу, ймовірно, були підготовлені звіти з конкретних питань останнім часом. У цих випадках організація може отримати вигоду з існуючих знань в даній області і включити їх в звіт моніторингу.

#### **2. звіти інших місцевих і міжнародних організацій**

У більшості країн, як правило, існують як місцеві, так і міжнародні організації, що спеціалізуються з різних питань. Звіти та дослідження, отримані цими організаціями, можуть бути цінним джерелом об'єктивної і достовірної інформації про виконання зобов'язань з боку уряду.

#### **3. державна статистика та інші види кількісної інформації**

Статистичні дані, що публікуються державними установами, може бути хорошим індикатором стану справ. Наприклад, цифри, що відображають судові рішення іноді може вказувати на те, як незалежна судова система, в той час як показники державних закупівель (наприклад, співвідношення відкритих торгів проти неконкурентного контрактів) можуть бути використані для оцінки цілісності та прозорості процесу закупівель, Неофіційні кількісні дані, зібрані ОГС або міжнародними організаціями, також можуть бути корисні.

#### **4. інтерв'ю**

Інтерв'ю з окремими особами, які мають експертні знання в конкретних областях, може бути хорошим способом заповнення прогалин в інформації, які можуть існувати через відсутність незалежних звітів і статистичних даних з цього питання. Тому важливо, щоб ідентифікувати людей, які мають глибокі знання у відповідних предметних областях і, в той же час, не пов'язані з урядом або політичної партії.

При проведенні громадського моніторингу важливо слідувати розробленій методології та бути гнучкими на випадок її неефективності. Виконавець повинен мати спроможність постійно оцінювати себе та робити необхідні зміни. На етапі збору інформації важливим є контролю за якістю роботи інтерв'юєрів. Кожна організація, яка займається збором первинної інформації шляхом використання інтерв'юєрів, тією чи іншою мірою стикаються з проблемою забезпечення якості інформації, що збирається. Саме контроль якості роботи інтерв'юєрів є потужним механізмом, який дозволяє, якщо не забезпечити максимально можливу якість інформації, що збирається, то, принаймні, значно підвищити її якість. Для збору інформації може використовуватись наступна форма.

### **Коли інформація недоступна**

Є випадки, коли організація бере участь в моніторингу не має внутрішнього знання предмета і немає об'єктивних та достовірних зовнішніх джерел інформації. У таких випадках, коли відповідний державний орган є єдиним потенційним джерелом інформації, і ця інформація не може бути перевірена незалежно, тоді краще взагалі виключити це питання зі звіту про результати моніторингу. Включення неперевіреної інформації, представленої урядом, в звіт моніторингу суперечило б самій ідеї і цілі моніторингу.

### **Визначення ризиків, перешкод і шляхів їх подолання**

У процесі планування та проведення громадського моніторингу важливо визначити можливі обмеження, ризики та перешкоди. Це необхідно для розробки заходів по запобіганню можливих ризиків та перешкод та розробки стратегій по подоланню ризиків та перешкод у разі їх виникнення. Звичайно неможливо передбачити всі ризики, перешкоди та обмеження, які можуть виникнути у процесі громадського моніторингу. Однак, деякі з можливих обмежень, ризиків та перешкод можна узагальнити таким чином:

1. *Опір зі сторони влади.* Це найбільш серйозна перешкода. Оскільки громадський моніторинг має на меті покращити урядову політику та якість державних послуг, його успіх значною мірою залежить від готовності влади взяти до уваги пропозиції громадськості. В цьому випадку можна або продемонструвати уряду переваги громадського моніторингу, або створити потужну лобістську групу, щоб подолати опір органів влади. В середовищі України друга альтернатива є, як правило, небажаною та неефективною.
2. *Відсутність сильного та активного сектору громадянського суспільства.* Коли уряд готовий до громадського моніторингу, але немає активного сектору НДО, щоб бути посередником цього процесу, здійснення моніторингу є проблематичним. У цьому випадку громадяни можуть негативно поставитися до подібної ініціативи, якщо вона виходить безпосередньо від уряду.
3. *Відсутність відкритої інформації та/або обмежений доступ до інформації.* Інформація про моніторинг повинна бути оприлюднена через презентації, інформаційні вісники, публікації, ЗМІ тощо. Також важливо, щоб всі зацікавлені сторони та громадськість були поінформовані про хід процесу. Це допомагає забезпечувати його прозорість та сприяє зворотному зв'язку з громадськістю, що, в свою чергу, допомагає уникнути багатьох проблем та помилок.
4. *Відсутність кваліфікованого виконавця.* Навіть якщо органи влади готові до громадського моніторингу їх політики, є випадки, коли не існує місцевої організації, що могла б його здійснювати. В такому випадку найбільш ефективним буде запрошення зовнішніх експертів, послуги яких будуть більш дорогими. Іншим можливим рішенням є створити місцеву організацію з моніторингу. Місцева влада може спільно з приватним сектором створити таку організацію, надавши їй початкове фінансування та погодившись забезпечити її відносну незалежність.

Під час моніторингу організації можуть наštтовхнутися й на інші перешкоди (наприклад, брак інформації про перебіг моніторингу та його результати; втрата довіри в органи влади та громадськості; втрата незалежності; нападки органів влади тощо). Тому перед початком моніторингу важливо зрозуміти, які перешкоди та проблеми можуть виникнути, і вжити певних заходів, наприклад: скласти запасний план отримання та збору інформації; підготувати аргументи на користь громадського моніторингу; знайти союзників у ЗМІ, органах влади та організаціях громадянського суспільства; дбати про незалежність позиції, щоб підтримувати власний авторитет; забезпечити собі правовий захист.

### **Підготовка звіту**

На основі результатів моніторингу готується звіт, в якому аналізуються отримані дані моніторингу, зокрема співвідношення між припущеннями та фактичною ситуацією, вказуються ймовірні причини відхилень, вносяться рекомендації. У звіті повинні міститися відповіді на запитання:

- Якою була мета моніторингу?
- Що саме досліджувалось?
- Як розроблявся і здійснювався моніторинг?
- Які дані були отримані?
- Які висновки були зроблені?
- Які рекомендації були зроблені?
- Які уроки було вивчено?

### **Складові звіту за результатами моніторингу**

#### *Титульний лист*

#### *Резюме*

- Короткий (на одну-дві сторінки) огляд звіту, потрібний для читачів, у яких мало часу, та тих, хто бажає вивчити його більш детально.
- Поясніть мету моніторингу; для кого він проводився; яким чином; де; коли; основні результати; висновки; рекомендації.

Резюме пишеться останнім.

*Зміст* – чіткий, логічний зміст допоможе читачам знайти розділи, які їх цікавлять.

#### *Вступ*

Необхідний, щоб надати детальний огляд ситуації і показати її походження, проблеми та представити подання звіту.

- Коротко поясніть коли, чому і як склалась ситуація, хто був залучений до неї.
- Опишіть зміст кожного розділу та додатків звіту.

#### *Методологія проведення громадського моніторингу*

Опис методології повинен включати

- Мету та завдання моніторингу
- Об'єкт та предмет моніторингу
- Визначення термінів
- Формулювання припущень
- Опис організації громадського моніторингу
- Визначення індикаторів та джерела інформації
- Методи моніторингу та використані інструменти
- Опис обмежень, перешкод та ризиків

#### *Аналіз результатів моніторингу*

- Результати представляються у відповідності до кожного завдання та описують результати перевірки зроблених припущень щодо цього завдання. Представлення результатів перевірки кожного припущення завершується коротким висновком. Також висновок робиться щодо кожного завдання. Це допомагає при підготовці загальних висновків за результатами моніторингу.
- Аналіз фактів та зібраної інформації легше сприймається, якщо вона супроводжується таблицями, графіками, фото, цитатами тощо.
- Детальне представлення використаних методів, інструментів, джерел інформації тощо краще надавати у додатках, щоб не переобтяжувати текст звіту.

#### *Висновки*

*Рекомендації**Додатки***Інформування**

Важливо поінформувати цільову аудиторію, зацікавлені сторони та широкі кола населення щодо результатів проведеного громадського моніторингу. Таблиця підсумовує основні підходи до інформування щодо результатів моніторингу

<p><b>КОГО ІНФОРМУВАТИ (аудиторії)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Органи влади, що моніторились</li> <li>• Вищі органи влади</li> <li>• Контролюючі та правоохоронні органи</li> <li>• Зацікавлені сторони</li> <li>• Населення в цілому</li> <li>• ЗМІ</li> </ul>	<p><b>ЯК ІНФОРМУВАТИ (форми)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Аналітичні записки/звіти</li> <li>• Індивідуальні зустрічі</li> <li>• Популярні матеріали</li> <li>• Прес-релізи</li> <li>• Круглі столи</li> <li>• Масові акції</li> <li>• Прямі ефіри з громадськістю</li> <li>• Електронні розсилки</li> <li>• Тощо</li> </ul>
<p><b>ДЛЯ ЧОГО ІНФОРМУВАТИ (що ми хочемо)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Наказати винуватих</li> <li>• Виправити ситуацію</li> <li>• Показати відношення</li> <li>• Виразити збурення</li> <li>• Тощо</li> </ul>	<p><b>ПРО ЩО ІНФОРМУВАТИ (ЩО СКАЗАТИ)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Знайдені порушення/недоліки</li> <li>• Порушників</li> <li>• Шляхи вирішення проблеми</li> <li>• Тощо</li> </ul>

**Планування та підготовка інформаційно-просвітницьких кампаній**

Інформаційно-просвітницькі кампанії – це серія взаємопов’язаних публічних заходів, які проводять в певний період і, які спрямовані на досягнення конкретних результатів, використовуючи різні тактики впливу на організації і конкретні особи для того, щоб вони змінили своє уявлення про проблему і поведінку або прийняли необхідне для зміни ситуації рішення.

Етап планування кампанії є однією з найважливіших складових результативного проекту. Лише тоді, коли ви чітко уявляєте собі всі етапи вашої інформаційної кампанії, чітко знаєте, хто і що робить на кожному з цих етапів, яких цілей ви хочете досягти і яким чином ви дізнаєтеся, що цілей досягнуто, – лише в цьому разі ви можете бути впевненими, що розпочата вами справа буде доведена до логічного звершення, а ваша діяльність буде результативною. Отже, досягнення результату неможливе без ретельного попереднього планування і підготовки кампанії. Основними етапами інформаційно-просвітницької кампанії є:

1. Підготовка кампанії, яка включає:
  - створення ефективної команди;
  - визначення (постановку) проблеми, її детальний опис;
  - попередній аналіз ситуації і проблеми з використанням SWOT-аналізу і системи Т. О. Т. Е.
2. Постановка мети, що теж включає систему процедур, зокрема:
  - визначення ресурсів кампанії;
  - з’ясування причин проблеми та можливих шляхів її вирішення.
3. Проведення досліджень:
  - *вторинних* досліджень на основі аналізу інформації, що вже є;



- *первинних* досліджень в разі відсутності необхідної інформації.
4. Комунікаційне планування (Визначення комунікаційної стратегії) включає:
    - визначення цільової групи кампанії;
    - створення ключового повідомлення;
    - вибір каналів поширення ключових повідомлень;
    - роботу зі ЗМІ.
  5. Організаційне планування:
    - визначення конкретних завдань на кожному етапі кампанії;
    - планування заходів в рамках кампанії.
  6. Підготовка матеріалів для кампанії, підготовка та друк друкованих матеріалів.
  7. Проведення громадської просвітницької кампанії
  8. Оцінка

### **Рекомендації по підготовці інформації**

- Аналізуйте та представляйте результати чітко, об'єктивно, лаконічно, конкретно, без емоцій ... без прямих звинувачень;
- Вказуючи на недоліки та порушення пропонуйте конкретні шляхи вирішення проблеми;
- Консультуйтеся з експертами та спеціалістами щодо правильності розуміння предмету, зроблених висновків, представлення результатів та висновків, розроблених рекомендацій тощо);
- Консультуйтеся з юристами щодо правового регулювання, можливих наслідків для вас і інших залучених до моніторингу людей тощо.

### **Проведення реформ: адвокати**

Кампанії з представництва та захисту інтересів громадян (або адвокатів) відбуваються для того, щоб домогтися проведення реформ, які стосуються соціальних змін на краще, поліпшення якості життя, тобто **адвокати** – це діяльність, що передбачає захист прав та інтересів людей. Кампанія не може бути підпорядкована бізнесовим інтересам, оскільки її метою є не отримання прибутків, а створення рівних умов для всіх членів суспільства, забезпечення дієвості закону. За приклад можуть правити організовані дії батьків, які домагаються будівництва нової школи чи дитячого садочка в мікрорайоні, де бракує таких закладів. Кампанію з представництва та захисту інтересів провадять через залучення цільової групи та громадськості до розв'язання проблеми, проведення реформ та втілення рекомендацій. Питання, що їх вирішують завдяки адвокату, стосуються певної групи людей, тож вона бере в цьому активну участь. Скажімо, мешканці будинку, що збирають підписи проти будівництва житлового комплексу на місці парку біля їхнього будинку, є учасниками такої кампанії. Для адвоката важливо широко інформувати громадськість про ту проблему, яку належить розв'язати. Порушені питання безпосередньо стосуються до певної групи людей і мають бути до них донесені. Крім того, формування особистого ставлення до проблеми та реакція громади чи цільової групи можуть стати вирішальними для досягнення успіху. Наприклад, відмова людей купувати вироби фабрики, що забруднює довкілля, нерідко змушує таку фабрику вдосконалити систему контролю за відходами виробництва.

Результатом кампанії адвокати має бути системна зміна, а саме — вирішення певного актуального питання. Про що саме йдеться? Ідеальний варіант — ухвалення у повноважному органі рішення про розв'язання проблеми, а також втілення цього рішення. Адвокати не закінчуються тоді, коли ухвалено рішення, а триває доти, доки таке рішення не буде реалізоване. Наприклад, завершенням кампанії щодо покращання умов життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями буде рішення місцевої влади про забезпечення

об'єктів соціально-культурного та громадського призначення пандусами, а громадського транспорту — спеціальним обладнанням, і реалізація цього рішення.

Громадський моніторинг проводиться задля вирішення проблем і проведення змін, що впливають на життя людей. Громадський моніторинг не закінчується розробкою та оприлюдненням рекомендацій. Громадський моніторинг має на меті втілення запропонованих змін та оцінку наслідків змін для цільових аудиторій. Тому кампанії адвокати є ключовою складовою громадського моніторингу. Нижче описано планування кампанії з адвокати, що може стати в нагоді всім, хто проводить моніторинг.

*Практичний успіх проекту з представництва та захисту інтересів залежить від чіткого розуміння проблеми, вміння визначити своїх союзників та опонентів, від опанування мистецтвом налагоджувати партнерство і створювати коаліції, від послідовного дотримання обраної стратегії, передбачення ризиків та критичного підходу до оцінки власної ефективності.*

#### **Наслідками успішних кампаній громадського представництва є такі ситуації:**

- громадяни усвідомлюють свою силу і використовують її для впливу на процес ухвалення рішень;
- процес ухвалення рішень змінюється, оскільки передбачає можливість залучати більше громадян, стає прозорішим і підзвітним громадськості;
- розв'язання проблеми стає зміна законів, затвердження програм, ухвалення нормативних актів.

#### **Досвід здійснення громадського моніторингу дає підстави для таких узагальнень**

- Оскільки громадський моніторинг має на меті поліпшення теперішньої ситуації в інтересах населення, його успіх великою мірою залежить від готовності влади взяти до уваги пропозиції громадськості. Тому громадський моніторинг належить супроводжувати інформаційною кампанією, доводити його проміжні та кінцеві результати до громадськості і заохочувати її змінити ситуацію.
- Щоб громадський моніторинг завершився успіхом, потрібно вдатися до таких кроків: 1) вивчити і зрозуміти проблему; 2) сформулювати мету та завдання моніторингу; 3) визначити його об'єкт, предмет та цільові групи; 4) сформулювати певні припущення (гіпотези); 5) визначити методи моніторингу та джерела інформації; 6) підібрати індикатори та інструменти для моніторингу; 7) організувати моніторинг і визначити всі потрібні ресурси; 8) оцінити можливі перешкоди та способи їх подолання.
- До здійснення громадського моніторингу можна залучати людей різного віку та професій. Досвід роботи членів Молодіжного клубу Дрогобиччини зі школярами підтверджує, наскільки важливо формувати навички антикорупційної поведінки та активної громадянської позиції в ранньому віці. Батьківські збори в школах означають не лише обмін інформацією, а й зменшення ваги батьківського гаманця. Батьки реагують по-різному: хтось розуміє, що є видатки, яких школа не може покрити з бюджетних коштів, а для когось це постійний привід для нарікань. Проте чи знають батьки про реальні потреби школи? І чи знають про це самі школярі? Щоб знайти відповіді на ці запитання, Молодіжний клуб Дрогобиччини допоміг організувати учнівські моніторингові комітети. Учні ознайомилися з різними витратними статтями шкільного бюджету – на оплату комунальних послуг, ремонт, придбання нового обладнання тощо; отримали доступ

до всієї фінансової документації й одержали інформацію про витрати батьківських комітетів. Здобутий досвід навчив учнів мислити раціональніше, дбайливіше ставитися до шкільного майна, зрозуміти, за якими принципами складають бюджет і витрачають його кошти. Цілком можливо, що колись теперішні школярі братимуть активну участь в обговоренні міського та державного бюджетів.

- Громадський моніторинг належить здійснювати регулярно. Разовий моніторинг може спонукати до істотних змін, але їх запровадження конче потрібно контролювати. Тому важливо створити умови для постійного громадського моніторингу. 2007 року Житомирський обласний Центр молодіжних ініціатив реалізував програму «Громадський аудит житлово-комунального господарства міста», метою якої було створення умов для громадського контролю у сфері житлово-комунального господарства Житомира завдяки даним моніторингу використання коштів, проведенню громадської експертизи якості отриманих комунальних послуг і закріпленню такої процедури нормативно-правовим документом – Положенням про громадський аудит ЖКГ. Положення про Громадський аудит ЖКГ у Житомирі регламентує права громадян щодо аудиту у сфері житлово-комунального господарства та систему такого громадського аудиту в місті.

### **Оцінка результатів громадського моніторингу**

Оскільки, в більшості випадків, важко вирішити проблему з першої спроби, громадський моніторинг може бути тривалим процесом. Після завершення одного циклу необхідно оцінити, наскільки вдалося досягти успіху у вирішенні проблеми і чи варто продовжувати моніторинг. Якщо подальший моніторинг потрібен та необхідно покращити методологію або змінити виконавця, або почати новий цикл проведення громадського моніторингу.

#### *Критерії успіху* громадського моніторингу

- Незалежність
- Професійність
- Об'єктивність
- Творчий підхід
- Наполегливість
- Гласність результатів

Успіх громадського моніторингу полягає в ліквідації порушень та недоліків та проведенні рекомендованих змін.

### 3.5 Консультативно-дорадчі органи за участі ОГС

Важливою основою будь-якої демократичної держави є активне, впливове та розвинене громадянське суспільство, яке відіграє одну з ключових ролей у впровадженні суспільних змін, ефективному урядуванні, управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення.

Зміни, що відбулись в Україні протягом останніх трьох років, призвели до кардинального перегляду взаємовідносин між владою та громадськістю. У процесі становлення громадянського суспільства держава активізувала процес двосторонньої взаємодії між владою та громадою, що надає можливість організаціям громадянського суспільства та окремим громадянам брати активну участь у формуванні та реалізації державної політики.

Налагодження ефективної співпраці громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування відбувається у напрямках консультування, участі та партнерства, що є важливим та ефективним інструментом для:

- системної взаємодії влади та громадськості у формі діалогу;
- участі громадян в управлінні державними справами;
- вільного доступу до інформації про діяльність влади;
- забезпечення гласності, відкритості та прозорості влади;
- громадського моніторингу та контролю.

Для цього використовуються такі механізми як консультації з громадськістю, громадські експертизи і моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади тощо. Разом із тим, осередками організованого впливу громадянського суспільства (як громадян, так і їх об'єднань) на діяльність органів державної влади або органів місцевого самоврядування є консультативно-дорадчі органи. Ефективність діяльності дорадчих структур відображається і в зменшенні вірогідності поширення корупційних явищ в управлінському процесі, адже рішення, які ухвалюються, виводяться у сферу публічної аргументації.

Міжнародний досвід свідчить про значну поширеність практики створення громадських консультативно-дорадчих органів (громадських рад, комітетів, комісій, палат, бюро, журі тощо) у країнах з розвинутою демократією. Україна хоч і має багаторічний досвід функціонування таких органів, однак за цей час процедури їх створення та повноваження неодноразово переглядалися і досі не знайдено оптимального формату їх роботи.

Правовою основою утворення та діяльності таких органів є Конституція України (стаття 38 про участь громадян в управлінні державними справами). Законодавче право громадянина безпосередньо впливати на діяльність органів місцевої влади також гарантується Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про громадські об'єднання», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» та ін. Крім того, було ухвалено й інші нормативно-правові акти, спрямовані на регламентацію взаємодії влади та громадськості, зокрема у формі утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, приміром:

- Указ Президента України від 31.07.2004 № 854 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»;
- Указ Президента України від 26.02.2016 № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 599 «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Окрім цього, положеннями про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади передбачається право органу влади:

- залучати в установленому порядку вчених і фахівців, представників інститутів громадянського суспільства для розгляду питань, що належать до компетенції органу влади;
- утворювати комісії та робочі групи, інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (рішення про утворення чи ліквідацію таких органів, їх кількісний і персональний склад, положення про них затверджуються керівником органу).

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає право місцевих державних адміністрацій:

- залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції державних адміністрацій;
- утворювати для сприяння здійсненню повноважень державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, визначати їх завдання, функції та персональний склад.

Вже на початку січня 2017 року було зроблено черговий крок до посилення взаємодії влади та громадянського суспільства. Уряд вніс зміну у додаток 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606, якою доповнив рекомендаційний перелік структурних підрозділів районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації структурним підрозділом з питань взаємодії з громадськістю. Відповідне рішення прийнято з метою посилення структурної спроможності районних держадміністрацій для належного забезпечення виконання завдань щодо залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, сприяння розвитку громадянського суспільства, налагодження взаємодії з його інститутами.

Разом із тим, чинне українське законодавство потребує удосконалення щодо чіткого визначення понять «консультативний», «дорадчий» та «консультативно-дорадчий» орган, які у нормативно-правових актах вживаються окремо, а також конкретних цілей та процедур діяльності дорадчих структур. Оскільки станом на сьогодні значна частина таких органів існують лише формально, не ставлячи перед собою мети щодо вирішення конкретних проблем, вироблення детальних планів, критеріїв оцінки своєї роботи.

Статус конкретного консультативно-дорадчого органу, повноваження, основні напрями і форми діяльності визначаються положенням про цей орган чи спеціальним актом відповідного державного органу – постановою, розпорядженням, наказом тощо. Вони можуть утворюватись у формі комісій, комітетів, рад, робочих груп, служб тощо.

Так, на національному рівні найбільш поширеними є громадські консультативно-дорадчі органи, що створюються Президентом, Верховною Радою, Урядом, міністерствами. До прикладу, нещодавно було утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства при Президентові України як консультативно-дорадчий орган, одним із завдань якого є формування сприятливого середовища для посилення ролі громадянського суспільства, залучення потенціалу його організацій до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, механізмів сприяння розвитку в Україні громадянського суспільства на основі. Також станом на сьогодні практично при кожному міністерстві, інших центральних органах виконавчої влади функціонують громадські ради, утворено колегії як постійні консультативно-дорадчі органи для погодженого вирішення питань діяльності цих органів.

На місцевому рівні поширена практика функціонування громадських консультативно-дорадчих органів, створених місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, громадами.

Загалом класифікувати утворені консультативно-дорадчі структури при органах влади, органах місцевого самоврядування можна за такими напрямками:

а) за строком діяльності (тимчасові (наприклад, для розроблення певного рішення), постійні (мають довготривале завдання, хоча періодично змінюють склад);

б) за напрямом урахування мети їх діяльності та функцій:

- представницькі (представляють та узгоджують інтереси різних груп громадськості, налагоджують обмін думками між представниками таких груп та органами державної влади або органами місцевого самоврядування);
- експертні (надають експертну, консультаційну та інформаційну допомогу органам державної влади або органам місцевого самоврядування);
- залучені до виконання владних повноважень (виконують функції мобілізації та самоорганізації громадян, їх безпосереднього залучення до формування і реалізації політики);
- апеляційні (забезпечують незалежний «арбітраж» у спірних питаннях, що виникають між громадянами або громадянами та посадовими особами);
- органи громадського контролю (виконують функції незалежного контролю і нагляду за діяльністю органів державної влади або органів місцевого самоврядування).

### Громадські ради

Найбільш розповсюдженою та системною формою взаємодії організованої громадськості з органами влади на сьогодні є громадські ради. Згадана постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 визначає порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Цим актом також затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній в м. Києві та Севастополі державній адміністрації (далі – Типове положення).

У вказаному документі визначено, що громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. До функцій громадської ради належать:

- підготовка та подання пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю,
- проведення відповідно до законодавства громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів,
- здійснення громадського контролю за пропозиціями органу влади чи громадськості,
- підготовка та надання пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю,
- інформування громадськості про свою діяльність, ухвалені рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті відповідного органу,
- подання пропозиції громадських організацій щодо вирішення важливих суспільних питань,
- організація суспільних заходів для обговорення актуальних питань розвитку галузі відповідного органу, або адміністративно-територіальної одиниці.

Разом із завданнями громадської ради визначено її права, які включають:

- утворення постійних та тимчасових робочих органів (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо);
- залучення до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників українських та міжнародних експертних і наукових

організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців;

- організацію і проведення семінарів, конференцій, засідань за круглим столом та інших заходів;
- отримання в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформації, необхідної для забезпечення діяльності ради;
- отримання від органу проектів нормативно-правових актів із питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю.

В квітні 2015 року (08.04.2015) на численні звернення представників громадськості у вказану постанову Кабінету Міністрів України було внесено зміни з метою врегулювання проблемних питань, що виникали під час формування та діяльності громадських рад. Однак зазначені зміни мають як позитивні, так і негативні аспекти. Ключовим позитивним моментом постанови Кабінету Міністрів України є пряме доручення щодо створення таких рад при усіх центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській міській, районних, районних у м. Києві державних адміністраціях.

Серед негативів внесених змін – обмеження щодо можливості членства у громадських радах, до складу яких не можуть бути обрані представники інститутів громадянського суспільства, які є народними депутатами України, депутатами Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад, посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (пп. 6 та 10 Типового положення).

Також слід зазначити про певні складнощі, що виникають при формуванні складу громадських рад:

- відсутність достатньої кількості фахівців з тематики роботи органу, що тягне за собою зниження ефективності функціонування громадських рад саме як консультативно-дорадчих органів;
- зацікавленість саме у питаннях роботи органу;
- можливість застосування недоброчесних технологій при формуванні ради;
- взаємна недовіра між членами громадської ради та керівництвом і працівниками органу.

Фактично описана проблематика виявляється у двох основних аспектах, які впливають на ефективність функціонування дорадчих структур:

1. наскільки керівництво органу зацікавлене у роботі консультативно-дорадчих органів та у врахуванні в роботі органу їх напрацювань і пропозицій;
2. наскільки зацікавлені у роботі самі члени таких консультативно-дорадчих органів.

Варто зазначити, що досвід формування і роботи громадських рад показав, що самі інститути громадянського суспільства виявилися не достатньо готовими до самоорганізації. У той же час громадські ради при конструктивній співпраці органу влади та інститутів громадянського суспільства довели свою ефективність. Відповідно з метою налагодження взаємодії між Урядом України та громадськими радами, сприяння координації їх діяльності постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 № 658 утворено Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади, головою якої є заступник Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України. До складу вказаної Ради також входять: перший заступник Міністра юстиції, перший заступник Голови Нацдержслужби, перший заступник Голови Держкомтелерадіо, голови громадських рад при органах влади. Серед завдань вказаної Ради визначено вивчення стану взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю, забезпечення відкритості та прозорості їх діяльності, підготовку пропозицій щодо усунення недоліків у цій сфері, надання методичної допомоги громадським радам. Слід відмітити, що хоча Постанова ще не втратила чинності, та інформація про діяльність про діяльність Ради практично відсутня.

За останніми даними Секретаріату Кабінету Міністрів на основі інформації 74 органів виконавчої влади (15 міністерств, 35 інших центральних органів виконавчої влади, 23 обласних, Київської міської державних адміністрацій) станом на кінець III кварталу 2016 року діяло 73

громадські ради. Однак не створені громадські ради при Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Національній поліції, Українському інституті національної пам'яті, Фонді державного майна, Миколаївській обласній державній адміністрації. Міністерство закордонних справ подало інформацію про громадську раду, водночас склад громадської ради Міністерством не затверджений.

Протягом 2016 року органи виконавчої влади у рамках консультацій з громадськістю провели понад 3000 заходів.

Важливим кроком в розвитку співпраці між громадянським суспільством та владою також стало приєднання у вересні 2011 року України до міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» – багатосторонньої ініціативи, що є платформою для національних реформаторів, об'єднаних метою зробити свої уряди спроможними більш активно реагувати на потреби громадян. З метою координації роботи органів виконавчої влади та провідних громадських експертів Кабінет Міністрів України утворив Координаційну раду з питань реалізації в Україні цієї Ініціативи.

Ураховуючи зазначене, доцільно звернути увагу на суспільну користь від повноцінного виконання консультативно-дорадчими органами своїх функцій:

1. громадськість може оперативніше ініціювати ухвалення нового акта чи внесення корисних змін в уже діючі державно-управлінські рішення з суспільно значущих питань;
2. громадськість більш захищена від того, що орган влади ухвалить акт, який завдасть шкоди громаді або її певним соціальним групам;
3. завдяки діяльності консультативно-дорадчого органу в органі влади повніше представлені та враховані інтереси різних категорій громадян, які мешкають (чи навіть перебувають) на певній території;
4. громада отримує об'єктивнішу оцінку дій та актів органів влади стосовно виконання ними своїх адміністративних повноважень та передвиборчих обіцянок;
5. в особі консультативно-дорадчих органів суспільство отримує додатковий інструмент для полегшення численних соціальних конфліктів.

Разом із тим, моніторинг діяльності існуючих консультативно-дорадчих органів дозволив виявити такі проблемні питання:

- відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- переважна більшість громадських рад при органах влади функціонує несистематично, а при деяких – до цього часу не завершений процес інституціонального забезпечення взаємодії громадськості та влади;
- рівень обізнаності та довіри населення до діяльності дорадчих структур залишається низьким;
- проблема впливу громадських консультативно-дорадчих органів на ухвалення рішень (оскільки здебільшого пропозиції громадських консультативно-дорадчих органів мають рекомендаційний характер для суб'єктів створення, то їх врахування чи неврахування залежить від позиції органу);
- розвиток системи консультативно-дорадчих органів ускладнюється недосконалістю нормативно-правової бази у цій площині.

Тобто у загальному взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю все ще залишається не надто ефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та певну бюрократизованість процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри. Разом із тим, світовий досвід підтверджує, що стабільно діючі дорадчі структури при органах державної влади є необхідною умовою формування зворотного зв'язку між державою та громадськістю, що підвищує легітимність влади в цілому. Додатковим стимулом для підвищення уваги органів влади до консультативно-дорадчих структур є вимоги,



пов'язані з реалізацією Україною курсу на євроінтеграцію. Ефективність взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами влади вимагає неформалізованого ставлення та залучення адміністративних, організаційних, фінансових, кадрових ресурсних можливостей органів влади, їх синхронізованої роботи. Цьому має сприяти виконання завдань, затверджених Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр. та планів заходів щодо її реалізації, а також Планом дій з провадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

Однак форми участі громадськості в діяльності органів влади та ухваленні управлінських рішень на нинішньому етапі потребують корекції. Доцільними у цьому контексті є такі пропозиції:

1. Посилення інституційної спроможності дорадчих структур при органах державної влади шляхом завершення процесу формування громадських рад та забезпечення системності й результативності роботи вже існуючих. З цією метою:
  - завершити процес формування громадських рад при усіх центральних та місцевих органах виконавчої влади;
  - визначити необхідне коло інформаційно-аналітичних матеріалів, які державні органи мають надавати громадським радам;
  - запровадити єдину звітність про діяльність дорадчих структур та її результати з обов'язковим оприлюдненням цієї інформації на Інтернет-сайтах відповідних органів влади.
2. Підготовка та оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів влади різних рівнів, органів місцевого самоврядування планів проведення консультацій із громадськістю, проектів державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання.
3. Удосконалення нормативно-правової бази у зазначеній площині, зокрема в частині:
  - a. удосконалення правового статусу, порядку створення, організації діяльності консультативно-дорадчих органів, розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань державного та місцевого значення;
  - b. запровадження обов'язкового залучення консультативно-дорадчих органів до оцінки потреб громадян у соціальних та інших суспільно значущих послугах;
  - c. чіткого визначення ключових понять, пов'язаних із діяльністю консультативно-дорадчих органів, суб'єктів, об'єктів, методів, засобів, форм їх діяльності та процедури їх здійснення, зокрема:
    - визначення понять «консультативний», «дорадчий» та «консультативно-дорадчий» орган (наприклад, у визначенні поняття громадської ради в постанові Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 вживається термін «консультативно-дорадчий орган», а у постанові Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 599 ці терміни вживаються окремо, а саме «консультативний» та «дорадчий», а також є й інша назва «допоміжний орган»;
    - уточнення поняття «громадський контроль», а особливо об'єкта та предмету контролю, а також визначення чітких засобів, форм його здійснення;
  - d. урахування органами влади результатів проведення консультацій із громадськістю під час ухвалення рішень або в подальшій роботі, передбачивши окремі випадки обов'язковості урахування рішень громадських консультативно-дорадчих органів як це існує у міжнародній практиці;
4. Запровадження на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій із громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, установ та організацій.

5. Передбачення механізмів запобігання порушень органами влади вимог щодо обов'язковості проведення консультацій із громадськістю у визначених нормативно-правовими актами випадках.

**Очікувані результати:**

- стимулювання участі громадськості у соціально-економічному розвитку України, зокрема шляхом залучення до формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;
- формування довіри між громадянами та владою;
- підвищення рівня гласності, відкритості та прозорості влади;
- удосконалення механізмів громадського моніторингу та контролю за діяльністю влади;
- нова якість політико-адміністративного управління, управлінських рішень та системи відносин громадян і держави, від чого, власне, й залежить здатність акумулювати суспільний консенсус.

## IV. ОГЛЯД МІЖНАРОДНИХ ПРОЕКТІВ ПІДТРИМКИ ОГС

### 4.1 Програми міжнародної технічної та гуманітарної допомоги

#### Міжнародна технічна допомога

Міжнародна технічна допомога (МТД) – це фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України. Виконання програм і проектів МТД на підставі міжнародних договорів України, бенефіціарами яких є центральні органи виконавчої влади або обласні і Київська міська державні адміністрації необхідно визнати одним із механізмів непрямой державної підтримки громадянського суспільства та його організацій, які одержують підтримку на конкурсних засадах або визначені наперед донорами і виконавцями відповідних програм і проектів.

Міністерство економічного розвитку та торгівлі (МЕРТ) як координуючий державний орган забезпечує формування стратегічних і щорічних програм міжнародної технічної допомоги відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України і щороку інформує Кабінет Міністрів України про стан формування стратегічних та щорічних програм. Центральні та місцеві органи виконавчої влади до 1 лютого подають до МЕРТ пропозиції щодо визначення регіональних і галузевих пріоритетів для залучення міжнародної технічної допомоги. МЕРТ аналізує ці пропозиції на відповідність указаним вище пріоритетним напрямам і узгоджує з донорами стратегічні програми, на базі яких формує щорічні програми.

Крім того, МЕРТ залучає державні органи та експертні ради для аналізу заявок і пропозицій донорів та потенційних отримувачів міжнародної технічної допомоги. МЕРТ проводить також поточний і заключний моніторинг програм і проектів міжнародної технічної допомоги, аналізує картки піврічного моніторингу, щорічні і підсумкові звіти реципієнтів міжнародної технічної допомоги бенефіціарам про досягнуті результати, а також проводить вивчення реалізації програм і проектів на місці та готує відповідні висновки і рекомендації.

Основними напрямками надання міжнародної технічної допомоги є:

1. Підвищення рівня ядерної та радіаційної безпеки, захист держави та громадян.
2. Перетворення об'єкта Укриття (ЧАЕС) на екологічно безпечну систему та охорона навколишнього середовища.
3. Удосконалення регуляторної політики, поліпшення інвестиційного клімату, розвиток підприємництва та конкуренції на внутрішньому ринку.
4. Розвиток фінансового ринку та банківського сектору.
5. Розвиток сільськогосподарського сектору.
6. Охорона здоров'я та соціальний захист населення.
7. Розвиток освіти, науки, культури та туризму.
8. Модернізація муніципальної інфраструктури та транспорту.
9. Розвиток громадянського суспільства, місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права, боротьба з корупцією, підтримка ЗМІ, регіональний розвиток.

Договори між донорами та органами виконавчої влади-реципієнтами міжнародної технічної допомоги мають узгоджуватися з МЕРТ, а проекти і програми підлягають обов'язковій державній реєстрації МЕРТ в порядку, установленому Постановою КМУ № 153 від 15.02.2002 р. (см. Таблицю 7). Крім того, МЕРТ проводить акредитацію виконавців програм і проектів і видає відповідні свідоцтва, розглядає подання бенефіціарів про усунення порушень реалізації проектів і програм (зокрема, нецільового використання допомоги), а в разі неможливості усунення таких порушень – про анулювання рішень про реєстрацію відповідних проектів

і програм. Значну кількість проектів технічної допомоги фінансують міжнародні фінансові організації, як-от Світовий банк, МБРР, Європейський банк реконструкції та розвитку.

**Таблиця 7. Проекти технічної допомоги Україні, що підтримуються в 2017-2021 роках іноземними урядами або міжнародними організаціями**

Донор	Проекти	
Уряд США	Українська ініціатива з підвищення впевненості	36510 тис. доларів
	Зміцнення місцевого самоврядування (ПУЛЬС)	8,2 млн. доларів
	Зміцнення потенціалу громадянського суспільства	1924 тис. доларів
	Формування сприятливих умов діяльності громадянського суспільства	1,5 млн. доларів
	Програма ефективної та відповідальної політики	6150 тис. доларів
	Зміцнення місцевої бюджетної ініціативи	500 тис. доларів
	Глобальна трудова програма: Україна	5 млн. доларів
	Реагування на порушення прав людини та посилення спроможності правозахисників	1,5 млн. доларів
	Підтримка реформи кримінальної юстиції (анти корупція)	4463 тис. доларів
Представництво ЄС	Прозорий, підзвітний, ефективний бюджетний процес на місцевому рівні	1178 тис. євро
	Українська регіональна платформа громадських ініціатив	995 тис. євро
	Діалог сприяння торгівлі	435 тис. євро
ОБСЄ	Сприяння національному діалогу заради реформ, розвитку і справедливості	6969 тис. євро
	Діалог заради реформ та суспільного єднання	668 тис. євро
	Запобігання торгівлі людьми	426 тис. євро
	Національний механізм взаємодії у сфері протидії торгівлі людьми	2 014 тис. євро
	Посилення кримінального переслідування торгівлі людьми	680 тис. євро
	Вдосконалення доступу ОГС до надання соціальних послуг	170 тис. євро
Уряд Канади	Захист прав людини через доступ до правової допомоги	1,5 млн. доларів
	Протидія торгівлі дітьми та молоддю	8 млн. доларів
	Доступна і якісна правова допомога	8919 тис. доларів
Уряд Швейцарії	Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади	4273 тис. франків
	Підтримка децентралізації	9277 тис. франків
Уряд Швеції	Гендерне бюджетування	
	Підтримка місцевого самоврядування і верховенства права	28260 тис. крон
Уряд ФРН	Зміцнення спроможності громад до прийняття ВПО в Харківській, Дніпропетровській і Запорізькій областях	18 млн. євро
	Підтримка децентралізації у Полтавській і Чернівецькій областях	6 млн. євро
	Сприяння розвитку соціальної інфраструктури для ВПО (Український фонд соціальних інвестицій)	14 млн. євро
	Консультаційний фонд провадження реформ	2,5 млн. євро

На кінець 2016 року на Сполучені Штати Америки припадало 77,0% загальної вартості зареєстрованих МЕРТ програм і проектів міжнародної технічної допомоги (далі показники наводяться у перерахунку на євро за обмінним курсом НБУ станом на 30.12.2016 року).

Фактично, з урахуванням проектів за участі волонтерів Корпусу миру, в яких фіксована середня сума витрат на кожного волонтера протягом року (34800 доларів США або 33 300 євро), частка США ще більша.

На три держави-члена ЄС (Німеччина, Данія та Швеція) припало 12,0% загальної вартості МТД; на інші європейські держави (Норвегія, Великобританія, Туреччина) – 2,4%. Решту поділили Канада (7,7%) та Японія (1,0%).

Оскільки на міжнародну технічну допомогу припадає значна частка фінансування проектної діяльності, інституційного і секторального розвитку громадянського суспільства, для українських ОГС дуже важливою є обізнаність з державною політикою у сфері міжнародної технічної допомоги. Українські ОГС визначені як бенефіціари 48 із 158 програм і проектів МТД (30,4%), витрати на які мають становити 29,9% загальної вартості проектів. При цьому лише в трьох проектах США і двох проектах Німеччини ОГС-реципієнти технічної допомоги визначаються на конкурсних засадах; проте, це не виключає можливості регрантингу коштів МТД визначеними наперед організаціями.

### **Нормативно-правова база, яка регулює МТД**

#### Закони України

«Про міжнародні договори України» (законопроекти про міжнародну технічну допомогу станом на січень 2017 року не були прийняті).

#### Міжнародні договори України у сфері міжнародної технічної допомоги:

Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги (приєднанням Указом Президента України № 325/2007)

#### Сполучені Штати Америки

Угода між Урядом України та Урядом США про гуманітарне та техніко-економічне співробітництво від 07.05.1992.

Угода між Урядом України між Урядом Сполучених Штатів Америки про здійснення програми «Корпус миру США в Україні» від 06.05.1992.

#### Канада

Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і Урядом Канади стосовно канадської програми співробітництва від 24.10.1994.

#### Республіка Корея

Угода між Урядом України і Урядом Республіки Корея про грантову допомогу та технічне співробітництво від 20.10.2005 (ратифікована 26.07.2006, набрала чинності 20.10.2006).

#### Туреччина

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про технічне і фінансове співробітництво від 14.11.2002 (ратифікована 18.09.2003, набрала чинності 17.10.2003).

#### Швейцарія

Угода між Урядом України та Урядом Швейцарської Конфедерації про технічне та фінансове співробітництво від 13.10.1997 (ратифікована 14.05.1999, набрала чинності 09.06.1999).

#### Королівство Нідерланди

Угода між Урядом України та Урядом Королівства Нідерландів про технічне та фінансове співробітництво від 11.05.1998 (ратифікована 17.03.1999).

#### Великобританія

Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії стосовно технічної допомоги від 10.02.1993.

### Німеччина

Рамкова угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про консультування і технічне співробітництво від 29.05.1996 (ратифікована 24.01.1997) із змінами внесеними Додатковою угодою від 30.10.1997 (ратифікована 10.02.1998).

### Швеція

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Швеція про загальні умови технічного та фінансового співробітництва від 29.08.2007 (ратифікована 04.06.2008).

### Японія

Угода між Урядом України та Урядом Японії про технічне співробітництво та грантову допомогу від 10.06.2004 (ратифікована 01.07.2004).

### Італійська Республіка

Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Італійської Республіки про технічне співробітництво від 13.03.2003 (ратифікована 25.11.2003, набрала чинності 19.11.2004).

### Данія

Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Королівства Данія про технічне і фінансове співробітництво від 09.11.2006 (ратифікована 18.04.2007, набрала чинності 03.07.2007).

### Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР)

Рамкова угода щодо грантів технічної допомог між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 14 січня 1998 р. (ратифікована 13.05.1999).

### Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР)

Рамкова угода між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття» в Україні від 20.11.1997 (ратифікована 04.02.1998).

### Програма розвитку Об'єднаних Націй (ПРООН)

Угода між Урядом України та Програмою розвитку ООН (ПРООН) від 18.06.1993.

### Європейський Союз

Рамкова угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств від 27.10.2006 (набрала чинності 06.01.2009).

### ОБСЄ

Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і ОБСЄ щодо створення нової форми співробітництва від 13.07.1999 (ратифікована 10.02.2000).

### Рада Європи

Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Радою Європи стосовно застосування в Україні Офісу Ради Європи та його правового статусу від 06.11.2006 (ратифікована 10.04.2008, набрала чинності 21.05.2008).

### Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями

Нормативно-правова база з питань співробітництва з МФО

- Порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціям, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 р. № 70
- Угода про внесок між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно участі України у Фонді Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля

- Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями
- Рамкова угода між Україною та Європейським інвестиційним банком

### Допомога Європейського Союзу

Нормативно-правова база з питань допомоги Європейського Союзу

- Перелік угод з ТД між ЄС та Україною
- Перелік Регламентів ЄС та Рішень ЄК щодо технічної допомоги Україні
- Контракт з розбудови держави
- Бюджетна підтримка ЄС в Україні

Інформаційно-довідкові матеріали щодо допомоги Європейського Союзу

- Програми прикордонного співробітництва ЄІСП 2014-2020
- Перспективи залучення допомоги ЄС до 2020 року
- Дунайська транснаціональна операційна програма
- Загальна довідка про допомогу ЄС
- Програми прикордонного співробітництва 2007-13

### Акти Кабінету Міністрів України:

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги»

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р. N 1156-р «Про схвалення Стратегічних напрямів та завдань щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009-2012 роки»

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. N 1075-р «Про схвалення Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями»

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.04.2008 № 316 «Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ»

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 року № 2078-р «Деякі питання підготовки та виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство»

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841 «Про затвердження Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні»

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1111 «Про затвердження Порядку підготовки та реалізації проектів у рамках програм прикордонного співробітництва ЄІСП»

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.09.2011 № 994 «Про утворення Координаційного центру з провадження діяльності, пов'язаної з участю України в реалізації Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону»

## 4.2 Прикордонне співробітництво

В 2013 році розпочалася підготовка програм прикордонного співробітництва в рамках Європейського інструменту сусідства на 2014-2020 роки. Україна буде приймати участь у 4 спільних операційних програмах прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014-2020 роки, а саме «Польща – Україна – Білорусь», Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна», «Румунія – Україна» та «Басейн Чорного моря» (далі – ППС ЄІС). ППС ЄІС будуть поширюватися на 14 областей України, представники яких спільно з представниками країн-учасниць приймають активну участь у підготовці спільних операційних документів ППС ЄІС. Наказом Мінекономрозвитку від 04.06.2013 № 551 «Про утворення міжвідомчої робочої групи для підготовки спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014-2020 роки») затверджено склад українських представників до Спільних програмних комітетів з підготовки ППС ЄІС.

Інформаційно-довідкові матеріали щодо допомоги Європейського Союзу

- Програми прикордонного співробітництва ЄІСП 2014-2020
- Перспективи залучення допомоги ЄС до 2020 року
- Дунайська транснаціональна операційна програма
- Програми прикордонного співробітництва 2007-13

### Нормативно-правові акти у сфері програм прикордонного співробітництва

Підготовка програм відбувається у відповідності до:

- Регламенту (ЄС) № 232/2014 Європейського Парламенту і Ради від 11 березня 2014 року про загальні положення Європейського інструменту сусідства (REGULATION (EU) No 232/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument);
- Регламенту Комісії (ЄС) № 897/2014 від 18 серпня 2014 року, в якому викладено правила реалізації програм прикордонного співробітництва, що фінансуються згідно з Регламентом (ЄС) № 232/2014 Європейського Парламенту і Ради від 11 березня 2014 року про загальні положення Європейського інструменту сусідства (COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 897/2014 of 18 August 2014 laying down specific for the implementation of cross-border cooperation programmes financed under Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood Instrument);
- Програмного документу з підтримки Європейським Союзом прикордонного співробітництва (ППС) в рамках Європейського інструменту сусідства 2014-2020 (Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)):
  - **ППС ЄІС «Польща – Україна – Білорусь»:** Програма розповсюджується на Волинську, Закарпатську, Львівську області – в якості основних регіонів; Рівненську, Тернопільську, Івано-Франківську області – в якості додаткових регіонів. Бюджет – 175,799 млн. євро.
  - **ППС ЄІС «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна»:** Програма розповсюджується на Закарпатську, Івано-Франківську області – в якості основних регіонів; Чернівецьку область – в якості додаткового регіону. Бюджет – 73,952 млн. євро.
  - **ППС ЄІС «Україна – Румунія»:** Програма розповсюджується на Одеську, Чернівецьку, Івано-Франківську та Закарпатську області – в якості основних регіонів; Вінницьку, Тернопільську та Хмельницьку області – у якості додаткових регіонів. Бюджет – 60 млн. євро.
  - **ППС ЄІС «Басейн Чорного моря»:** Країни-партнери за програмою – Вірменія, Азербайджан, Болгарія, Греція, Грузія, Румунія, Молдова, Туреччина, Україна. Програма розповсюджується на Одеську, Херсонську, Миколаївську, Запорізьку та Донецьку області. Бюджет – 39, 039 млн. євро (з фонду Європейського інструменту сусідства ENI + Європейського структурного фонду розвитку ERDF) + 10 млн. євро (з Передвступного фонду IPA).



### **Міжнародна гуманітарна допомога**

Закон України «Про гуманітарну допомогу» № 1192 від 22.10.1999 р. визначає гуманітарну допомогу як цільову адресну безоплатну допомогу в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану, зокрема внаслідок стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкою хворобою конкретних фізичних осіб, а також для підготовки до збройного захисту держави та її захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Гуманітарна допомога є різновидом благодійництва і має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог статті 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Україна традиційно сприймається як нетто-імпортер гуманітарної допомоги. Втім, лише за період 2010-2016 рр. Україна – напряду або через спеціалізовані органи ООН – надавала гуманітарну допомогу у зв'язку зі стихійними лихами Гаїті, Ізраїлю, Киргизстану, Кубі, Лівії, Молдові, Пакистану, Росії, Таджикистану, Туреччині, Угорщині, Філіппінам, Японії.

Закон визнає отримувачами гуманітарної допомоги юридичних осіб, яких зареєстровано в установленому Кабінетом Міністрів України порядку в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги:

- підприємства громадських організацій інвалідів, ветеранів війни та праці, а також підприємства, установи та організації, що утримуються за рахунок бюджетів, та уповноважені ними державні установи;
- благодійні організації, створені у порядку, визначеному Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»;
- громадські організації інвалідів, ветеранів війни та праці, Товариство Червоного Хреста України та його обласні організації, творчі спілки, а також громадські організації, створені для здійснення передбаченої їх статутами екологічної, оздоровчої, аматорської, спортивної, культурної, освітньої та наукової діяльності;
- релігійні організації, зареєстровані у порядку, передбаченому Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації»;
- реабілітаційні установи для інвалідів та дітей-інвалідів, які мають відповідну ліцензію на здійснення реабілітаційних послуг, незалежно від відомчого підпорядкування, типу і форм власності.

Набувачами гуманітарної допомоги є фізичні та юридичні особи, які її потребують і яким вона безпосередньо надається. Станом на січень 2017 року в Реєстрі одержувачів гуманітарної допомоги зареєстровано 1102 організації та установи.

До спеціально уповноважених органів з питань гуманітарної допомоги належать Міністерство соціальної політики України, Рада Міністрів АР Крим, обласні і Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

До повноважень Мінсоцполітики, зокрема, належать:

- визнання вантажів, коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг гуманітарною допомогою;
- контроль за отриманням, розподілом, використанням за цільовим призначенням, підготовкою статистичної звітності, обліком гуманітарної допомоги, визнаної такою рішенням спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги;
- встановлення спрощеного порядку надання і розподілу гуманітарної допомоги у випадках, визначених законом;

- контроль за діяльністю Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які діють у межах наданих їм цим Законом повноважень;
- ведення Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги.

Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації здійснюють:

- визнання гуманітарною допомогою легкових автомобілів для забезпечення ними інвалідів, дітей-інвалідів, які перебувають на обліку для їх отримання, та вантажів вагою до 3 тонн у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- контроль за отриманням, збереженням, складуванням, розподілом, використанням за цільовим призначенням, підготовкою статистичної звітності, обліком гуманітарної допомоги, визнаної такою рішенням спеціально уповноважених державних органів з питань

гуманітарної допомоги, стосовно отримувачів такої допомоги, місцезнаходження яких визначено на території адміністративно-територіальної одиниці.

У разі незгоди отримувача гуманітарної допомоги або іноземного донора з рішенням Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій рішення приймає Мінсоцполітики.

Україна не приєдналася до Директиви Ради ЄС, що передбачає визнання гуманітарною допомогою виключно товарів, що використовуються для здійснення благодійної діяльності після перетинання митного кордону, за умови що ці товари призначені для:

- 1) розподілу або безплатного надання фізичним особам, потерпілим від стихійного лиха, техногенних катастроф, збройних конфліктів, епідемій та епізоотій, а також безплатного користування неприбутковими організаціями, які надають допомогу таким потерпілим особам;
- 2) розподілу або безплатного надання інвалідам, іншим особам з тяжкими хворобами або зі стійкими фізичними вадами, а також безплатного користування неприбутковими організаціями, які надають допомогу таким особам.

Крім того, підлягають звільненню від ввізного мита товари, одержані благодійними організаціями для безплатного розподілу між нужденними особами; для разових заходів зі збору коштів для нужденних осіб; а також для безпосереднього використання благодійними організаціями для статутної благодійної діяльності.

В Україні перелік товарів, які можуть визнаватися гуманітарною допомогою, визначено у статті 6 закону; найбільш проблематичним для ОГС є, як правило, визнання гуманітарною допомогою транспортних засобів спеціального призначення та автомобілів для подальшого використання інвалідами. Товари (предмети), що ввозяться (пересилаються) як гуманітарна допомога, підлягають першочерговому безкоштовному спрощеному декларуванню органам доходів і зборів відповідними установами та організаціями незалежно від форми власності, з обов'язковим проставленням у товаросупровідних документах, вантажних митних деклараціях клейма «Гуманітарна допомога. Продаж заборонено», завіреного печаткою митника. Установи та організації незалежно від форми власності, у разі відмови декларування вантажів гуманітарної допомоги позбавляються права на декларування митних вантажів.

Зарахування коштів на рахунки в іноземній валюті отримувача гуманітарної допомоги здійснюється без ліцензій (спеціального дозволу) Національного банку України за наявності рішення Мінсоцполітики про визнання цих коштів гуманітарною допомогою на основі зазначеного іноземним донором напряму використання. У дорученні на перерахування коштів на рахунок в іноземній валюті отримувача гуманітарної допомоги має бути визначено напрям використання гуманітарної допомоги.

Товари (предмети) гуманітарної допомоги підлягають відповідному державному санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фіто-санітарному, екологічному та радіоло-

гічному контролю в установленому законодавством порядку. Ці види контролю здійснюються першочергово та безкоштовно. Відповідальність за якість і безпеку товарів, отриманих як гуманітарна допомога, на підставі висновків відповідних експертиз несе отримувач гуманітарної допомоги. У разі відмови у документальному підтвердженні якості, безпеки та можливості споживання товарів (предметів) гуманітарної допомоги вони повинні бути вивезені за межі України або знищені у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Митне оформлення товарів (предметів) гуманітарної допомоги проводиться тільки після здійснення необхідних видів контролю.

Гуманітарна допомога у вигляді іноземної валюти, що зараховується на рахунок в іноземній валюті отримувача гуманітарної допомоги, не підлягає обов'язковому продажу на міжбанківському валютному ринку і має бути використана **виключно за цільовим призначенням**. Це, по суті, єдиний позитивний наслідок визнання валютних цінностей гуманітарною допомогою, бо часто банківські установи змушені повертати кошти донорам через затримки у прийнятті рішень про їх визнання гуманітарною допомогою. Гуманітарна допомога у вигляді іноземної валюти не підлягає списанню у безспірному порядку з рахунків в іноземній валюті отримувача гуманітарної допомоги уповноваженими на це органами. Проценти, які нараховуються на залишки коштів гуманітарної допомоги, мають статус гуманітарної допомоги і використовуються виключно за цільовим призначенням. Надходження гуманітарної допомоги на рахунки в іноземній валюті здійснюється у спеціальному порядку, визначеному Національним банком України.


Використання гуманітарної допомоги у вигляді іноземної валюти з рахунків в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги у межах цілей, визначених іноземним донором, здійснюється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України спільно з Національним банком України.

Отримувач гуманітарної допомоги і набувач гуманітарної допомоги (юридична особа) щомісячно в установленому порядку подають до відповідного спеціально уповноваженого державного органу з питань гуманітарної допомоги звіти про наявність та розподіл гуманітарної допомоги до повного використання всього обсягу отриманої гуманітарної допомоги.

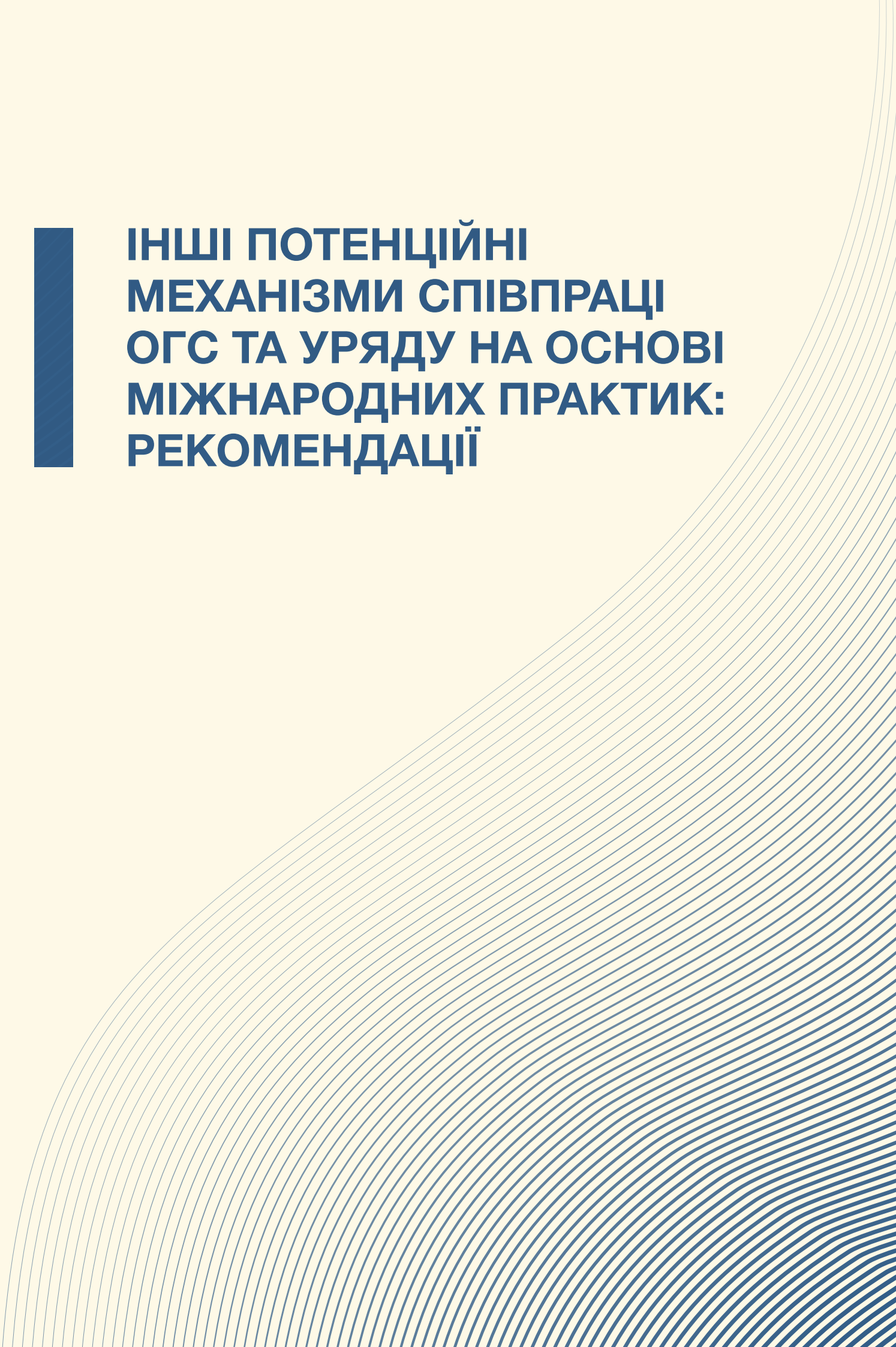
Порядок списання товарів (предметів) гуманітарної допомоги, які мають певний термін експлуатації, визначається Кабінетом Міністрів України. Товари (предмети) гуманітарної допомоги, які продаються за грошові кошти або передаються за інші види компенсації, та (або) виручка, отримана за такий продаж, вилучаються або конфіскуються у встановленому законом порядку.

Одним із засобів підтримки ОГС є надання іноземці та особи без громадянства, які доставляють, супроводжують гуманітарну допомогу та організують її надходження в Україну, координатори міжнародних гуманітарних програм мають право на першочергове, безкоштовне візове обслуговування, а також на поселення в готелях за тарифами, встановленими для громадян України.





**ІНШІ ПОТЕНЦІЙНІ  
МЕХАНІЗМИ СПІВПРАЦІ  
ОГС ТА УРЯДУ НА ОСНОВІ  
МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК:  
РЕКОМЕНДАЦІЇ**



## V. НАЦІОНАЛЬНИЙ ФОНД З ПІДТРИМКИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Уряди по всьому світу визнають цінність громадянського суспільства<sup>117</sup>. Для урядів, інвестиції в громадянське суспільство є важливою стратегією, оскільки активне і стійке громадянське суспільство є одним із засобів забезпечення участі громадян в прийнятті рішень уряду і появі партнерів, які здатні надавати ефективні та економічно ефективні соціальні послуги населенню. Для досягнення цієї мети, багато урядів країн створили інститути, метою яких є фінансування громадянського суспільства. Ці установи мають безліч різних форм, але всі вони мають спільну мету – інвестування в громадянське суспільство (надалі ми будемо посилалися на них як «фонди громадянського суспільства» або «фонди»).

Відмінною рисою більшості фондів громадянського суспільства є те, що вони переважно надають інституційні гранти, і лише незначну частину грантів на виконання проектів. Інституційні гранти надаються для організаційного розвитку окремих організацій, для підтримки ініціатив важливих для всього сектора, а також в інноваційні проектні ідеї. Сильні організації громадянського суспільства мають можливість більш ефективно знаходити різні джерела фінансування, реалізувати свої статутні цілі, і є більш стійкими, коли джерела фінансування зменшуються.

Даний аналіз порівнює різні моделі фондів громадянського суспільства, які можуть бути корисні для українського громадянського суспільства та представників українського уряду, які прагнуть досягти аналогічних цілей. Для порівняльного аналізу використані Фонди громадянського суспільства в Азербайджані, Албанії, Хорватії, Естонії та Угорщині.

### *В кожній країні створені наступні фонди:*

В Албанії, Агентство з підтримки громадянського суспільства було створено з метою сприяння сталому розвитку громадянського суспільства і створенню сприятливих умов для громадських ініціатив, спрямованих на благо і в інтересах громадськості.

В Азербайджані, Рада щодо державної підтримки НУО при Президентові Азербайджанської Республіки (Рада НУО) є органом, покликаним служити як «міст» між ОГС та державними органами, а також інструментом для надання фінансової та технічної підтримки ОГС в Азербайджані, а також допомогти ОГС в їх законодавчих ініціативах.

У Хорватії, Національний фонд розвитку громадянського суспільства був створений з метою надання фінансування на розвиток громадянського сектора. Він вважається самим інноваційним і успішним. Інші країни дуже полюбують посилалися на фонд Хорватії та його досвід при створенні аналогічних фондів.

В Естонії, Національний фонд громадянського суспільства був створений для надання фінансової підтримки для розвитку громадянського сектора, для вирішення міжгалузевих проблем, та на реалізацію Концепції розвитку громадянського суспільства, а також підвищення професійних навичок та компетенції естонських ОГС.

В Угорщині, Національний громадянський фонд був створений з метою збільшення державної підтримки ОГС та підтримки діяльності малих організацій, які мали менше можливостей для отримання грантів на виконання проектів. Він був замінений в грудні 2011 року Фондом національного співробітництва.

### *Найбільш важливі особливості та загальні тенденції у діяльності фондів громадянського суспільства:*

- *Фонди були створені через визнання урядами важливості сталого громадянського суспільства.* Фонди громадянського суспільства, в цілому, створюються, коли уряди ви-

знають важливість громадянського суспільства для стабільної і демократичної держави і відмічають відсутність достатніх фінансових ресурсів для розвитку сектора. Починаючи з кінця 1990-х років, коли іноземне фінансування було значно скорочено, і інші джерела фінансування (особливо приватна підтримка і дохід від господарської діяльності) були ще недостатньо популярними, уряди зрозуміли, що фінансова стійкість сектора громадянського суспільства опинилася під загрозою. В результаті, уряди створили фонди для підтримки розвитку громадянського суспільства та зміцнення потенціалу ОГС шляхом надання інституційної та програмної підтримки. Тим самим, уряди також прагнули щоб ОГС залишалися незалежними у своїй діяльності і продовжували надавати соціальні послуги, залучали громадян в управління та прийняття рішень, а також мали на меті їх перетворення в більш стійкі інституції. Фонди є важливими ресурсами для невеликих організацій, місцевих ініціатив і творчих проектів, які мають обмежені фінансові можливості.

В Угорщині та Естонії, громадянське суспільство залежало від конкретних проектів і грантів та мало обмежений доступ до інституційного фінансування. Фонди були створені, щоб заповнити цю прогалину. В Азербайджані, поштовхом до розробки механізму фінансування для громадянського суспільства стало членство Азербайджану в Раді Європи і впливу західних моделей взаємодії ОГС з урядом. Уряд Азербайджану також побачив надання фінансування як спосіб мінімізувати вплив іноземних донорів над місцевими ОГС. У Хорватії, створення фонду було частиною стратегічного підходу, спрямованого на децентралізацію державного фінансування, заснованого на загальних принципах. У той час як міністерства та урядові установи продовжують відповідати за фінансування проектів ОГС в своїх сферах, Фонд почав надавати гранти для зміцнення ОГС інституційно і підтримувати місцеві ініціативи, які не потрапляють в сферу відповідного міністерства.

Крім надання фінансів для ОГС, державні кошти відіграють важливу роль у сприянні налагодження партнерства між урядом і організаціями громадянського суспільства для досягнення загальних цілей та вносять свій вклад в стійке громадянське суспільство.

- *Розвиток фонду є спільним процесом, в якому уряд прагне зробити внесок у розвиток громадянського суспільства і населення в цілому.* Розвиток всіх європейських фондів, приведених в цьому документі був результатом спільних зусиль, в яких уряди залучили широкий спектр ОГС на всіх етапах розробки документів з питань політики і правових норм, які забезпечують основу для таких фондів. Участь ОГС важлива для почуття власності і легітимності створення фонду, більш того, за участі ОГС реальні потреби сектора можуть бути визначені і пріоритети фінансування можуть бути краще ідентифіковані. Загальні методи залучення ОГС та громадськості включають в себе, як показано в Естонії, оприлюднення робочих документів або проектів в Інтернеті, сприяючи отриманню зворотнього зв'язку від зацікавлених сторін, і проведенню громадських слухань та заходів, в яких ідеї і підходи представлені для коментарів. Адресні зустрічі з ОГС, особливо ті, які проводились в регіонах, сприяли тому, що процес включав в себе коментарі з боку всіх зацікавлених сторін, а не тільки великих гравців. Це також звичайна практика, щоб створити певну робочу групу, через яку представники ОГС можуть брати участь в процесі, як, наприклад, в Албанії. Хоча, мета цього процесу полягає в створенні успішного фонду, сам процес є теж цінним. Він встановлює підходи до співпраці між урядом та ОГС, які можуть служити в якості прецеденту, коли виникають майбутні завдання або проблеми.

У той час як європейські фонди, обговорювані в цьому документі були результатом спільних процесів, в Азербайджані, Рада ОГС була створена постановою уряду після вивчення передового міжнародного досвіду та проведення порівняльних досліджень.

Співпраця з ОГС залишається важливим протягом всього існування фондів і сприяє перегляду потреб і зміні пріоритетів. На основі зворотного зв'язку від громадянського су-

спільства конкурсна документація може бути відполірована, процедурні труднощі можуть бути усунені, і пріоритети можуть бути адаптовані до потреб громадянського суспільства.

- *Фонди є частиною більш загальної стратегії щодо поліпшення громадянського суспільства і його відносин з урядом і громадянами.* Більшість фондів створені як частина більш загальної стратегії щодо розвитку громадянського суспільства і налагодження його відносини з урядом і громадянами. Ці стратегії або концепції є основою для створення фондів і, як правило, є політичними/законодавчими документами, які приймаються урядом або законодавчим органом. У них викладені загальні рамки для взаємодії держави з ОГС і шляхи підтримки фонду у виконанні цього завдання. Часто, після прийняття стратегій / концепцій, уряд приймає акти, спеціально призначені для створення фонду, визначення його правового статусу, внутрішніх структур управління, а також діяльності. Як правило, як політичні, так і законодавчі документи розробляються на основі участі, в яких уряд і громадянське суспільство працюють разом над проектом кінцевого продукту.

### **Правовий статус фондів громадянського суспільства**

Правовий статус фондів може бути різним, але всі вони користуються певним ступенем незалежності у функціонуванні. Деякі з фондів чітко засновані в рамках публічного права, а інші мають змішану форму – засновані державною установою в правовій формі приватного права. В Азербайджані, Рада НУО вважається «спеціалізованою установою» і є юридичною особою публічного права, створеною та діючою на підставі указу Президента. В Албанії Агентство є центральною бюджетною державною установою. В Угорщині, Національний громадський фонд отримував державні бюджетні асигнування та діяв під егідою Міністерства державного управління та юстиції. З іншого боку, фонди також можуть бути створені у формі фонду. В Естонії, Фонд є «некомерційною юридичною особою приватного права, що діє в інтересах суспільства», який створений міністром внутрішніх справ. А в Хорватії Національний фонд є громадським фондом, зареєстрованим в реєстрі Фондів.

### **Фонди мають демократичну структуру управління і незалежні процедури прийняття рішень**

У той час як більшість фондів громадянського суспільства отримують основне фінансування з державного бюджету, вони створюються для роботи з різним ступенем незалежності від уряду. Наприклад, в Естонії міністр внутрішніх справ виступив в якості засновника Національного фонду. Як такий, він несе відповідальність за затвердження та внесення змін до Статуту. Крім цього, Міністерство внутрішніх справ не має права втручатися безпосередньо в діяльності Фонду.

Внутрішня структура управління з проаналізованих фондів в цілому складається із стратегічних органів, виконавчих органів (виконавчих директорів) і персоналу («співробітники»), що адмініструють кошти. Стратегічні органи прийняття рішень (наглядові ради / управління / ради і т. д.) складаються з представників громадянського суспільства та урядовців. Таким чином, уряд надає фонду нагляд через своїх представників, але фонд здатний приймати самостійні рішення щодо своїх пріоритетів і діяльності. Крім того, залучення представників ОГС у прийняття рішень органу є не менш важливим, як і відбір членів органів управління на основі певних професійних критеріїв і забезпечення фонду персоналом, підготовленим належним чином.

Процедури прийняття рішень щодо надання грантів можуть здійснюватись як постійними органами, так і тимчасовими, створеними для конкретного конкурсу, та складатись із експертів і з представників ОГС, що беруть участь в оцінці якості проектів. При вирішенні питання, щоб дати конкретний грант, фонди повинні проводити відкритий прозорий конкурс відповідно до детальних процедур, описаних в оголошенні конкурсу, а саме – технічні та



програмні вимоги, а також конкретні терміни, коли ОГС будуть повідомлені щодо прийняття рішення по поданим пропозиціям.

### ***Джерела доходу***

Принципово важливо забезпечити достатню кількість коштів для створення фонду, постійного і передбачуваного доходу протягом його діяльності. Стабільний дохід має важливе значення, оскільки він допомагає забезпечити безперервне і незалежне функціонування організації. Проте, створення фонду не тягне за собою виведення коштів з інших державних органів, але він повинен доповнювати надане державою фінансування.

Велика частина коштів надходять з державного бюджету, як наприклад, у Хорватії, де близько 90-95% від загального обсягу доходів надходить з державного бюджету і азартних ігор. У випадку Албанії – це прямо передбачено законом, що державна підтримка не може бути менше, ніж в попередньому році. Ще одна характеристика, яка допомагає фондам громадянського суспільства підтримувати автономію і незалежність, є можливість отримання інших доходів, крім доходів з державного бюджету. Інші типові джерела доходу включають приватні пожертвування і доходи від господарської діяльності. Крім приватних пожертвувань, Національний фонд в Естонії може отримати цільове фінансування на певні проекти від інших донорів. Наприклад, Фонд уклав контракт з EMT Corporation для надання підтримки на розвиток ресурсів ОГС. У Хорватії, Фонд отримав фінансування від іноземних донорів, в тому числі USAID, ПРООН, DFID і Фонду Мотта. В Угорщині, активи припинених фондів і некомерційних організацій можуть бути передані до Фонду національної співпраці, якщо їх установчий статут не регулює це питання інакше. Важливість альтернативних ресурсів є цікавим в Албанії, де невитрачені кошти, що виділяються державою, автоматично передаються назад в державну казну в кінці фінансового року, в той час як інші джерела можуть бути перенесені Агентством на наступний рік. Єдиним винятком є Азербайджан, де немає підстав для отримання коштів з інших джерел і Рада НУО повністю фінансується з державного бюджету.

### ***Фонди громадянського суспільства є ключовим механізмом для надання інституційної підтримки, а не можливістю підтримки виконання певної діяльності***

Більшість фондів має три основні функції: (1) вони надають організаційну підтримку, (2) підтримку на виконання проектів, і (3) вносять вклад в розвиток сектора за допомогою різних заходів, таких як тренінги, семінари та дослідження. Практики фінансування відрізняються від країни до країни – деякі фонди надають малі гранти тисячам ОГС (наприклад, Угорщина, де були підписані більше 12 тис. контрактів в 2010 році), в той час як інші зосереджені на стратегічних напрямках, щоб максимізувати вплив фінансової підтримки (як хорватський фонд, який підтримує менше – близько 200 організацій громадянського суспільства, але з відносно значним фінансуванням). У будь-якому випадку, для усіх фондів важливо мати чітку стратегію щодо того, як вони прагнуть досягти свою головну мету і визначити короткострокові і довгострокові пріоритети.

В Албанії уряд визначає пріоритети для фінансування. Те ж саме відбувається і в Азербайджані, де уряд прагне надавати гранти в тих областях, які традиційно не фінансуються міжнародними донорами. В інших країнах загальна стратегія і пріоритети визначаються головним керівним органом фонду, як наприклад в Угорщині, де стратегія Фонду та принципи фінансування прийняті Радою Фонду.

Фонди є особливо важливими в кожній країні, оскільки вони є ресурсом для «інституційного фінансування», фінансування, яке підтримує загальні операції ОГС, а не використовується для компенсації деяких необхідних заходів. У той час як діяльність на основі виконання проектів, як правило, є основною формою доходу для більшості ОГС, вони обмежують стійкість ОГС. Так наприклад, проектний підхід змушує ОГС жити «від зарплати до зарплати». ОГС

можуть бути фінансово здоровими при реалізації гранту, але його енергія повинна бути спрямована на розробку довгострокової стратегії, інвестицій в організаційний розвиток, або впровадження ініціативи для всього сектору. Інституційне фінансування дає ОГС фінансову свободу «думати ширше», ніж просто над поточними короткостроковими зобов'язаннями та діяльністю по проектом. Фонди також фінансують ОГС для розвитку сектора за допомогою таких ініціатив, як кампанії громадянського представництва щодо вдосконалення законодавства ОГС, створення стандартів звітності, або зусилля, направлені на залучення приватної благодійності. Інституційне фінансування дозволяє організаціям працювати за власними пріоритетами, а не за завданнями донорів.

В Угорщині, щонайменше, 60% коштів повинні бути витрачені на інституційну підтримку і цей поріг залишився незмінним для новоствореного Фонду національної співпраці. Унікальним для регіону є досвід хорватського фонду, який надає організаційну підтримку в рамках програм багаторічного фінансування, яке може тривати до 3-х років.

Базуючись на існуючому міжнародному досвіді створення та діяльності національних фондів підтримки розвитку громадянського суспільства та досвіді України у сфері державної фінансової підтримки розвитку громадянського суспільства були розроблені рекомендації по створенню Національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні.

### ***Рекомендації щодо створення Національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні***

Дані рекомендації описують ключові стратегічні та оперативні питання, що виникають в процесі створення фондів, які підтримують організації громадянського суспільства (далі – ОГС), як інституційна структура для реалізації Національної стратегії розвитку громадянського суспільства. Рекомендації були розроблені експертами робочої групи, яка складалась з представників ОГС та органів влади в рамках проекту «Підтримка реалізації національної стратегії розвитку громадянського суспільства». Проект був реалізований офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні в партнерстві із Адміністрацією Президента України та за підтримки Міністерства молоді та спорту. Рекомендації врахували існуючий міжнародний досвід, а саме Угорщини та Хорватії, та досвід України у сфері державної фінансової підтримки розвитку громадянського суспільства (дивись Додаток 4).

## VI. СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО

Роль організацій громадянського суспільства в наданні послуг зазнала великих змін за останні десятиліття. Вони не тільки були помічені як агенти демократизації, а й як більш ефективний і дієвий, ніж державний, сектор в наданні державних послуг, що призводить до зміщення ролі держави в наданні державних послуг на користь ОГС. Така тенденція виникла з нової програми політики в галузі ефективного управління для підвищення ефективності державних установ і, як передбачається, призведе до зниження бюрократії, підвищенню гнучкості й більшої ефективності. У зв'язку з наданням послуг держава зберігає свою центральну роль у формуванні політики, регулювання і фінансування, але не обов'язково в реалізації. Зокрема, він повинен зменшити високий рівень державних витрат і підвищення ефективності надання державних послуг. Одним із способів досягнення цієї мети є підвищення ролі приватного сектора в наданні громадських послуг. Ключовим поняттям в цьому відношенні партнерства між державою і приватним сектором, який працює краще за все за допомогою соціальних контрактів.

В європейському контексті ОГС традиційно були і раніше та є важливими гравцями на ринку державних послуг. Велика частина доданої вартості ОГС як суб'єктів в управлінні пов'язано з їх роботою в наданні послуг, включаючи додаткові переваги для одних і тих же послуг, та / або ціна в порівнянні з наданням послуг самим урядом. В останні роки число партнерських угод, заснованих на принципі «найкраща ціна» для надання послуг між ОГС та місцевими органами влади збільшилася в багатьох країнах «соціального партнерства» Західної Європи, таких як Франція і Великобританія. У 2007 році британський уряд провело найбільшу консультацію він коли-небудь робив з третім сектором для розробки єдиної майбутньої політики в рамках Комплексного Огляду Витрат за 2007р. Це призвело до розробки нових угод про державну службу щодо ряду питань, що мають відношення до даного звіту – наприклад, сприяють поліпшенню здоров'я і благополуччя; забезпечення кращого догляду для всіх; роблячи спільноти більш безпечні (2007 Комплексний огляд витрат) [2]. Тенденція ОГС отримати значну частину своїх доходів від урядових джерел в таких областях, як: надання соціальних послуг – 47%, охорону здоров'я – 49%, а також освіти і наукових досліджень – 42% (останнє, втім, менше доходу, що надходить від зборів – 47%). Обсяг соціальних послуг, що надаються організаціями громадянського суспільства по відношенню до частки, наданої урядом і постачальниками послуг комерційних дуже висока і становить, відповідно, між 60-90% в порівнянні з 10-30% і 3-10% (в Франція, Німеччина).

У 2011 році Європейська Комісія розпочала консультації з нової політики в області організації громадянського суспільства з акцентом на ролі ОГС як суб'єктів управління, зокрема, у сприянні демократичній власності та внутрішньої звітності. Такий структурований процес діалогу включений форум з питань політики на роль ОГС у наданні послуг в соціальних секторах Розвиваючи виразним доданої вартості, яка може бути пред'явлений як ОГС і місцевих органів влади.

З березня 2016 року Європейська Комісія проводить публічні консультації та діалог із ОГС і соціальними партнерами про формування Європейської платформи соціальних прав (European Pillar of Social Rights) як спільного правового і регуляторного регулювання політики зайнятості та соціальної політики<sup>118</sup>.

Ця платформа включає три основні компоненти: рівні можливості і доступ до ринку праці, справедливі умови праці, а також адекватний і сталий соціальний захист. Якщо в перших двох компонентах громадянське суспільство бере участь у соціальному партнерстві переважно через організації роботодавців і підприємців, профспілки та інші професійні організації, то інші види ОГС уже давно стали провідними надавачами соціальних послуг та інших послуг, що становлять суспільний інтерес (суспільно значимі послуги). Останній компонент включає 10

118 [http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights\\_en](http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en)

секторів, зокрема, інтегровані соціальні послуги, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення, допомога безробітним, допомога інвалідам, довгостроковий догляд, догляд за дітьми, забезпечення житлом, забезпечення мінімального доходу, а також доступ нужденних осіб до базових послуг (як-от транспорт, електрика, банківські рахунки).

Досвід соціального партнерства в сфері адекватного і сталого соціального захисту є дуже цінним для України, в якій частка соціальних видатків у ВВП дуже висока, але їх використання поки що малоефективне. Крім того, в 2014-2016 рр. відбулося скорочення цих видатків з 21,2% до 16% – і то на тлі зростання попиту на соціальні послуги для внутрішньо переміщених осіб та інших численних соціальних груп. На підставі практичного дослідження експертів робочої групи ОБСЄ досвіду залучення ОГС в країнах ЄС, зокрема, Австрії і Португалії на засадах соціального партнерства, були розроблені наведені нижче рекомендації щодо змін державної політики в Україні щодо залучення ОГС до надання соціальних послуг.

### **Рекомендації щодо покращення доступу ОГС в Україні до надання соціальних послуг на базі міжнародних практик**

Рекомендації були розроблені експертами робочої групи, яка складалась з представників ОГС та органів влади в рамках проекту «Вдосконалення доступу для організацій громадянського суспільства в Україні до надання соціальних послуг». Проект був реалізований офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні в партнерстві з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Київською міською державною адміністрацією та за підтримки Міністерства соціальної політики.

Рекомендації описують ключові законодавчі та практичні питання щодо регулювання надання соціальних послуг організаціями громадянського суспільства, що фінансуються з державного бюджету, на принципі соціального партнерства (повний текст Рекомендацій дивись у Додатку 5). Рекомендації врахували існуючий міжнародний досвід, а саме Білорусі, Австрії та Португалії, та досвід України у сфері надання соціальних послуг організаціями громадянського суспільства за підтримки державних коштів.

Дані рекомендації визнають зростаючу роль ОГС в їх залученні державою до надання послуг, а саме:

#### **I. Сприяння розбудові інституційної спроможності ОГС щодо залучення до надання соціальних послуг**

1. Розробка нових та удосконалення існуючих механізмів партнерської взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з ОГС з метою посилення потенціалу ОГС щодо надання соціальних послуг
2. Розробка змін до актів законодавства щодо визначення «суспільно значимих соціальних послуг» (рекомендується взяти за основу соціальні послуги, відмова в наданні яких загрожує публічному порядку або здоров'ю невизначеної кількості осіб)
3. Посилення ролі ОГС у розвитку соціальної інфраструктури на регіональному та місцевому рівнях через залучення їх до виконання суспільно значимих соціальних послуг
4. Розробка механізмів стимулювання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замовляти суспільно значимі соціальні послуги у ОГС
5. Залучення ОГС до формування соціальної політики на національному, регіональному, місцевому рівнях, в тому числі щодо оцінки та ефективного використання ресурсів громад вирішувати гострі соціальні проблеми

#### **II. Залучення ОГС до виявлення та оцінки потреб у соціальних послугах**

1. Залучення ОГС до оцінки потреб домогосподарств, груп та громад у соціальних послугах (крім разових чи надзвичайних)
2. Розробка дієвих та обов'язкових процедур залучення ОГС до розробки та експертизи державних стандартів і нормативів соціальних послуг

3. Залучення ОГС до розробки соціального замовлення, регіональних і місцевих програм з надання соціальних послуг додатково до державних стандартів і нормативів
4. Залучення ОГС до розробки і виконання планів професійної освіти, підготовки і професійного розвитку осіб, які надають соціальні послуги

### **III. Залучення ОГС до надання соціальних послуг**

1. Розробка уповноваженим державним органом «дорожньої карти» щодо залучення ОГС до надання соціальних послуг
2. Встановлення кваліфікаційних вимог до ОГС, які надають соціальні послуги на підставі довгострокових договорів з розпорядниками бюджетних коштів
3. Заборона встановлення кваліфікаційних вимог до ОГС, які можуть бути дискримінаційними щодо організаційно-правової форми, місцезнаходження, територіального статусу ОГС і тому подібних ознак, не пов'язаних з якістю та результативністю соціальних послуг
4. Визнання пріоритетності показників доступності, якості та результативності соціальних послуг (зокрема, послуги ОГС мають бути спрямовані на запобігання складним життєвим обставинам, габілітацію, реабілітацію, адаптацію одержувачів)

### **IV. Залучення ОГС до моніторингу та оцінки соціальних послуг**

1. Встановлення кількісних та якісних індикаторів результативності соціальних послуг, які можуть самостійно застосувати ОГС, що надають послуги або оцінюють потреби
2. Здійснення гендерної експертизи державних стандартів та умов надання соціальних послуг
3. Врегулювання законом особливостей реалізації права одержувачів на індивідуальне замовлення соціальних послуг, в тому числі щодо їх форми і тривалості
4. Встановлення критеріїв вибіркового (рандомного) аудиту якості та результативності соціальних послуг
5. Розробка змін до актів законодавства щодо фінансових та адміністративних санкцій за надання соціальних послуг неналежної якості, необґрунтовані відмови в наданні соціальних послуг із залученням бюджетних коштів
6. Визначення уповноважених державних органів та органів місцевого самоврядування для розгляду скарг одержувачів, їх представників (об'єднань) на якість чи результативність соціальних послуг, наданих ОГС та іншими приватними суб'єктами

### **V. Доступ до публічної інформації про надання ОГС соціальних послуг**

1. Розробка і запуск Єдиної інформаційно-аналітичної системи соціального захисту, що включатиме централізовані реєстри і бази даних отримувачів соціальної підтримки (це включатиме отримувачів допомог і послуг) та надавачів соціальних послуг та забезпечить інтеграцію відкритих даних цих надавачів
2. Уточнення обов'язків ОГС щодо операційної звітності та захисту та обробки персональних даних одержувачів соціальних послуг
3. Розробити зміни до актів законодавства України щодо нагляду за умовами утримання одержувачів соціальних послуг з догляду приватними закладами, що надають такі послуги із залученням бюджетних коштів, у рамках Національного превентивного механізму, передбаченого Факультативним протоколом до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання
4. Залучення ОГС до розробки інформаційної політики, комунікаційних стратегій та соціальної реклами щодо надання соціальних послуг на національному, регіональному і місцевому рівнях

## VII. МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СПІВПРАЦІ ОГС ТА УРЯДУ НА ПІДСТАВІ КРАЩИХ ПРАКТИК ТА САТЕЛІТНИХ СТАТИСТИЧНИХ РАХУНКІВ

Розвиток громадянського суспільства – це складна політична сфера. Як і у випадку інших політичних сфер, оцінка прогресу у розвитку громадянського суспільства залежить від численних факторів і уряди не можуть впливати на всі ці фактори – особливо якщо врахувати принципове концептуальне відокремлення громадянського суспільства від урядових структур.

Якість та контекст мають значення. Передумовою для успіху моніторингу можуть бути професійна якість урядової політики та її контекст. Оцінка та моніторинг ефективності державної політики перш за все залежать від самої політики: наскільки чітко вона спрямована на вирішення глибинних причин; чи має вона стратегічний підхід; чи забезпечує вона передбачуваність та справедливість; наскільки адекватні інструменти та методи використовує,

тощо. Крім того, успіх може залежати від того, як презентуються та розповсюджуються відповідні документи; наскільки легко цільовий аудиторії зрозуміти ключову інформацію; наскільки суттєвою політичною підтримкою така політика користується, тощо. І це також залежить від змін у зовнішній ситуації, таких як поточна ситуація економічної кризи. Через всі ці фактори, моніторинг деяких державних стратегій може бути складною справою.

Практика моніторингу залежить від правової та політичної культури. Моніторинг – це регулярна справа, коли аналогічні дані поновлюються та аналізуються протягом певного періоду часу. В той же час, незважаючи на це загальне визначення, у різних країнах можуть застосовуватись дуже різні практичні методи моніторингу, і те, що добре працює в одній країні, в іншій може виявитись неефективним. Наприклад, у деяких країнах оцінка підзвітності за державне фінансування приділяє головну увагу відповіді на запитання «чи досягли ми того, на що сподівались», в той час коли в інших країнах головну увагу приділяють відповіді на запитання «чи використали ми кошти згідно із запланованим бюджетом». Обидва аспекти є важливими факторами для оцінки підзвітності, але вони потребують різних наборів індикаторів та інструментів моніторингу; різні країни звичайно скоріше застосовують один чи інший підхід, але не обидва разом (щонайменше з міркувань економії коштів). Аналогічним чином, якщо існує високий рівень довіри у відносинах між урядом та ОГС, то буде меншою і потреба у розробці деталізованих індикаторів для забезпечення «об'єктивності», оскільки результати оцінки даних можна буде легше узгодити. Крім того, у нових країнах-членах ЄС можна чітко бачити ефект від запровадження управління проектом циклом ЄС у роботу державної адміністрації – останні стратегії відображають структуру та інструменти, які застосовуються у проектах розвитку ЄС.

Моніторинг – це не занадто складна справа. Країнами застосовується широкий перелік різних практичних методів моніторингу. Найчастіше моніторинг проводиться не як детально спланований та прискіпливо виконаний захід, а скоріше як серія заходів різних виконавців, що виконуються з метою оцінки прогресу у досягненні визначених цілей. Хоча країни призначили певні структури відповідальними за моніторинг державної політики і хоча у більшості політичних або робочих документів прямо наголошується на важливості моніторингу, лише у поодиноких випадках це супроводжуються розробкою спеціальних структур моніторингу, інструментів та деталізованих індикаторів. Але навіть у такому випадку інструменти часто розробляються скоріше для моніторингу однієї конкретної сфери (наприклад, якоїсь пріоритетної цілі) ніж для систематичного моніторингу впливу політики в цілому. Відповідно, у цій доповіді заходами моніторингу вважаються будь-які заходи, прийнятні для кількісної або якісної оцінки прогресу у досягненні цілей, визначених у стратегії або документах з її реалізації; або ж прийнятні для отримання висновків щодо впливу політичної стратегії. Часто таку роль виконуватимуть не досконалі механізми, а звичайні звіти співробітників міністерств, що ґрунтуються на даних, отриманих ними від своїх підлеглих – але вони все ж відповідають наведеним вище цілям.

Моніторинг та оцінка – це різні речі. Мета моніторингу – це оцінка певної політики. Досягненні цільових змін в індикаторах часто не обов'язково означає, що оцінка результатів буде позитивною. Це пов'язано зі складністю цієї сфери, про яку вже згадували раніше, так що оцінка ефекту політики ускладнюється. В якості прикладу можна вказати, що у більшості країн існують формальні індикатори рівня залучення ОГС до політичного процесу (наприклад, участь ОГС у робочих групах з розробки законодавства), але вони не дають інформації щодо змістовної якості такої участі (наприклад, чи мали ОГС можливість зробити реальний внесок та чи розглядалися їхні міркування у цьому процесі). Іншим прикладом є випадок з отриманням небажаних результатів (хоча деякі з них можна було б передбачити), як це було в Угорщині та Хорватії, коли кілька років дослідження механізмів підтримки національного громадянського суспільства показали високий рівень залежності підтримуваних ОГС від цього механізму.

Моніторинг державної політики відрізняється від моніторингу розвитку сектору. Ці дві сфери мають чітко розділитись, але на практиці їх часто змішують. Це пов'язано з питанням виділення ресурсів на моніторинг: якщо уряд виділив великі кошти на реалізацію політики, пов'язаної з розвитком сектору, то більшість досліджень, оглядів та заходів моніторингу будуть спрямовуватись на моніторинг відповідних політичних пріоритетів. Уряди звичайно вкладатимуть кошти у проведення оглядів (а не у моніторинг) розвитку сектору в цілому у процесі підготовки нової політики або суттєвого перегляду існуючої.

Моніторинг – це процес навчання, а не самоціль. Необхідно виходити з того, що процес моніторингу та оцінки політичних документів має цінність навіть якщо він не призводить до отримання конкретних результатів, які демонструють ефект політики і дають основу для розробки нової. Це особливо справедливо для країн регіону Центральної і Східної Європи, в яких і державна адміністрація, і ОГС досі вчать ся методам ефективного політичного планування і реалізації політики, а процес моніторингу відкриває для них величезні можливості «навчання у процесі роботи». Відповідно, хоча ця доповідь намагаються вказати на «зразки кращої практики», вона не має на меті порівнювати такі зразки один з одним чи оцінювати їх; насправді ж вона скоріше заохочує країни до застосування різних практичних методів, спрямованих на поліпшення середовища для роботи ОГС, які можуть призвести до активізації громадянського суспільства. Якщо уряд визначив необхідність дій у цій політичній сфері для вирішення проблем соціально-економічного розвитку країни – це вже є величезним кроком уперед. Будь-які зусилля, які можна зробити для досягнення кращих результатів у цій важливій політичній сфері, вважаються надбанням демократії та соціального розвитку.

Даний аналіз порівнює підходи до моніторингу у 8 європейських країнах, а саме – Велика Британія, Хорватія, Естонія, Угорщина, Польща, Данія, Чехія, Латвія<sup>119</sup>.

### **Національні стратегії розвитку громадянського суспільства**

У кожній із країн, що розглядаються, протягом останніх двадцяти років був прийнятий той чи інший всеохоплюючий (наскрізний) політичний документ, пов'язаний з розвитком громадянського суспільства та сектору ОГС. Ці документи знаходяться у діапазоні від взаємних угод між урядами (Велика Британія, Хорватія) чи парламентами (Естонія) та ОГС, до паралельних угод з урядом та парламентом (Латвія) і до односторонніх стратегій, прийнятих урядом (Угорщина, Польща, Данія, Чехія). У половині з цих країн такі політичні документи протягом 10-12 років переглядали або поновлювали; у деяких випадках (Угорщина, Естонія) такий перегляд був запланованим, в той час як в інших це було пов'язано зі зміною уряду (особливо у випадку Великої Британії) або з коригуванням графіку реалізації (Польща). Хорватія свою стратегію громадянського суспільства досі не переглядала; в той час як політичні документи Латвії та Чехії були прийняті більш нещодавно і їхній перегляд запланований на наступні роки. У нових країнах-членах ЄС перегляд також пов'язаний із програмним циклом національних планів розвитку (як у Польщі та Латвії).

119 Балаш Сатор. Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід. К.: ПРООН 2011

Різні країни забезпечують реалізацію у різний спосіб. У декількох країнах прийняли один чи декілька політичних документів, які виконують функції планів реалізації (Хорватія, Естонія, Данія – для співпраці у сфері розвитку, Угорщина та Польща); в той час як в інших країнах відсутні конкретні загальні плани реалізації чи оперативні плани і вони проводять реалізацію своїх стратегій виходячи з деталізованих річних планів відповідальних осіб/органів (Чехія, Латвія, Велика Британія). Крім того, у деяких країнах (Велика Британія, Хорватія, Естонія) були прийняті подальші політичні документи, пов'язані з тематичними чи процедурними питаннями в якості складової частини реалізації – найчастіше це принципи або вказівки («кодекси») щодо процедур фінансування, участі ОГС та місцевого розвитку. Окрім планів реалізації та політичних документів, країни також проводять реалізацію своєї політики у сфері громадянського суспільства за допомогою урядових програм: звичайно це фонди та фундації (Хорватія, Чехія, Данія, Угорщина, Естонія), але діють також програми зміцнення потенціалу та програми розвитку спільнот (Велика Британія) і так звані «оперативні програми», які фінансуються зі структурних фондів ЄС в якості складових національних планів розвитку країн-членів ЄС (Угорщина, Польща).

## **МЕХАНІЗМИ МОНІТОРИНГУ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

### **Відповідальні за моніторинг державної політики**

**Об'єднані комітети.** У більшості країн (в усіх за винятком Данії та Угорщини) існують ті чи інші спільні комітети чи ради (типу «уряд – ОГС» або «парламент – ОГС»), які відіграють ключову роль у реалізації та моніторингу політичних документів, якими регулюються відносини між державою та громадянським суспільством. До складу таких комітетів звичайно входять щонайменше половина представників ОГС (їх найчастіше вибирають їхні колеги).

**Парламент.** Особливо у випадку Естонії та Латвії парламенти відіграють ключову роль у процесі реалізації та моніторингу, оскільки в обох цих країнах політичні документи приймалися парламентами. Парламенти звичайно проводять слухання для розгляду звітів про хід реалізації (раз на рік чи раз на два роки); у період між такими слуханнями роль ключової ланки зв'язку виконують призначені парламентські комітети.

**Урядові бюро.** У половині країн (Хорватія, Чехія, Естонія, Латвія) головна відповідальність за реалізацію та моніторинг покладається на урядовий рівень – на підпорядковані кабінету або прем'єру бюро. Такі бюро часто виконують обов'язки секретаріату рад «уряд – ОГС», про які вже згадували вище. Вони також координують роботу всіх міністерств у зв'язку з їхньою співпрацею з ОГС.

**Бюро рівня міністерства.** В іншій половині країн (Данія, Угорщина, Польща, Велика Британія) головну відповідальність за реалізацію та моніторинг несуть бюро рівня міністерств; або ж окреме міністерство у випадку Великої Британії. Хоча такі бюро мають урядовий мандат на координацію роботи інших міністерств у зв'язку з реалізацією політичних документів і моніторингом такої реалізації, в їхньому випадку координація може виявитись більш проблематичною (за винятком Великої Британії).

**Міністерства.** Хоча звичайно існують призначені бюро, які є головними дійовими особами у сфері моніторингу та реалізації, міністерства також відіграють у цьому важливу роль. В Угорщині, наприклад, розробка політики децентралізована і кожне міністерство повинно готувати свій план співпраці з ОГС; в той час як і в інших країнах (Латвія, Польща) центральний рівень встановлює конкретні завдання для окремих міністерств, про виконання яких вони повинні звітувати.

**Міністерства фінансів.** У деяких країнах серед ключових дійових осіб потрібно вказати міністерство фінансів або казначейство, особливо у Великій Британії, де воно проводить всебічний аналіз бюджетних питань, пов'язаних з реалізацією угоди (наприклад, щодо ефективності грантів та контрактів з ОГС). Міністерства фінансів також надають важливу



бюджетну інформацію для моніторингу реалізації майже в усіх країнах, де проводився аналіз державного фінансування для ОГС (наприклад, у Хорватії, Угорщині, Чехії).

**Аудиторська палата.** Національна аудиторська палата, призначена для забезпечення ефективного та результативного використання урядових коштів відіграє важливу роль у декількох країнах, оскільки вона контролює застосування урядових ресурсів, що виділяються на реалізацію політики у сфері громадянського суспільства. Такі аудиторські перевірки призвели до важливих змін у механізмах реалізації, наприклад, в Угорщині та у Великій Британії, зробивши їх більш прозорими та ефективними.

**Податкові органи.** Національні податкові установи також відіграють певну роль у моніторингу реалізації політики, особливо за наявності таких складових політичного планування як податкові пільги (Велика Британія) або цільові податкові відрахування за так званими відсотковими законами (Угорщина, Латвія, Польща).

**Моніторингові установи ЄС.** У декількох країнах моніторингову інформацію надають також агентства моніторингу програм розвитку ЄС, особливо якщо певні політичні цілі, що мають відношення до розвитку ОГС, пов'язані також з національними планами розвитку та оперативними програмами (наприклад, Угорщина, Польща, Латвія).

**Прокуратура.** В Угорщині Державна прокуратура проводить щорічні перевірки певних сегментів сектору ОГС в якості складової виконання своїх постійних завдань із забезпечення законності діяльності ОГС. Такі перевірки можуть також слугувати цілям моніторингу реалізації політики.

**Недержавні установи.** Хоча це не настільки поширено, у деяких країнах до процесу моніторингу залучаються також і приватні сторони. В Естонії та Латвії відповідні парасолькові організації ОГС офіційно делеговані до декількох органів співпраці та форумів, які виконують роль установ реалізації та моніторингу політичних процесів. У Великій Британії уряд фінансує та враховує програми ОГС (благодійних організацій), спрямовані на моніторинг та вдосконалення угоди. У Данії відповідальна урядова установа замовляє оцінку за контрактом, щоб забезпечити незалежний аналіз.

### **Сфери моніторингу**

Політичні документи різних країн сформульовані дуже по різному, а відповідно буде відрізнятися і зміст моніторингу, включаючи індикатори, що застосовуються. Загалом, можна казати, що на більш загальному рівні існують шість типових сфер, для яких формулюються цілі політичних документів:

- Законодавчі ініціативи (закони та підзаконні акти, які впливають на ОГС – нові закони, гармонізація законодавства, тощо.)
- Фінансування ОГС (обсяги фінансування, механізми та процедури).
- Співробітництво та участь (рівень та якість залучення ОГС до діяльності державної адміністрації).
- Розвиток сектору ОГС (інфраструктура, зміцнення потенціалу, потенціал зайнятості та аналогічні питання).
- Розвиток громадянського суспільства (участь громадян, соціальний капітал, громадянська освіта, тощо.)
- Більш широкі політичні цілі (наприклад, скорочення бідності, соціальне забезпечення, розвиток соціальних підприємств, тощо – у цій сфері ОГС розглядаються як ключові засоби для досягнення більш загальної політичної мети).

**Типові індикатори для наведених вище сфер включають:**

- **Законодавчі ініціативи:** закони/доповнення, що були ініційовані, розроблені, запропоновані для парламентського розгляду; прийняті; підзаконні акти, що були ініційовані, розроблені, прийняті; підтримка таких ініціатив з боку ОГС.

- **Фінансування ОГС:** найчастіше це будуть обсяги фінансування з різною розбивкою – наприклад, за джерелами, за типами ОГС, за типами програм, за географічним розподілом, за фінансуванням проектів порівняно з інституційним фінансуванням, тощо; крім того, можуть оцінювати доцільність процедур фінансування – наприклад, виділення фондів через тендери проектних пропозицій чи без таких тендерів, частка коштів, що потенційно можуть обумовлюватись особистими факторами, своєчасні виплати порівняно з виплатами, що робились з запізненням, тощо.
- **Співпраця та участь:** рівень участі ОГС у законодавчих ініціативах; доступ ОГС до інформації; рівень участі ОГС у роботі державної адміністрації чи парламенту у більш широкому сенсі – наприклад, участь у заходах, тощо; кількість та якість різноманітних угод про співробітництво, підписаних з ОГС; участь співробітників державної адміністрації у заходах ОГС; тощо.
- **Розвиток сектору ОГС:** індикатори, пов'язані з потенціалом ОГС, наприклад, постійно зайнятий персонал, технічне обладнання, об'єм бюджету; та індикатори, пов'язані з сектором ОГС в цілому, наприклад, географічні розбіжності (звичайно столичні міста та сільська місцевість), структура фінансових ресурсів, внесок сектору до ВВП, тощо.
- **Розвиток громадянського суспільства:** членство в асоціаціях, рівень волонтерства, рівень інформованості громадськості стосовно ОГС та їхніх питань, загальний рівень активності громадян (наприклад, петиції, протести), організованість спільнот, тощо.
- **Більш широкі політичні цілі:** конкретні індикатори залежатимуть від проблематики; але розроблені окремі індикатори для оцінки рівня внеску ОГС у загальний прогрес, наприклад, кількість ОГС, що надають соціальні послуги, кількість їхніх клієнтів, оцінка якості послуг ОГС порівняно з послугами, що надаються установами державного сектору, тощо.

### Інструменти моніторингу

Установи моніторингу у розглянутих країнах застосовують широкий перелік інструментів – від комп'ютерних баз даних до особистого опитування. Звичайно користуються комбінацією із наведених нижче інструментів:

**Щорічний огляд.** Практично в усіх країнах застосовуються та чи інша форма механізму щорічної звітності. Річні огляди пов'язані із наскрізною політикою та оцінюють досягнутий прогрес з огляду на більш конкретний документ з питань реалізації державної політики (іншими словами – оперативний план або річний робочий план). Вони також встановлюють цілі та завдання на наступний рік. Щорічний огляд найчастіше проводиться урядовою установою від імені об'єданого комітету, уповноваженого проводити моніторинг реалізації (Велика Британія, Хорватія, Естонія, Латвія). У Польщі, Данії та Угорщині щорічний огляд готується на рівні міністерства, в той час як в Естонії та Латвії проводяться також парламентські слухання.

**Форум ОГС.** У декількох країнах організують форуми з представництвом уряду/міністерства/парламенту та ОГС. Такі форуми звичайно є тим місцем, де презентується щорічний огляд; але вони також є і ключовим механізмом для залучення різних зацікавлених сторін до обговорення найважливіших питань (включаючи урядовців високого рівня та інших визначних діячів, яких також звичайно запрошують до участі). Форуми ОГС мають символічне значення, демонструючи відданість уряду або законодавців справі досягнення цілей та виконання завдань співпраці.

**Інтернет-сайти.** Інтернет належить до важливих інструментів моніторингу практично в усіх країнах. У більшості країн (Хорватія, Естонія, Угорщина, Латвія, Велика Британія) існують спеціальні Інтернет-сторінки, де можна знайти ключові політичні документи і які є ключовими платформами для спілкування із сектором ОГС стосовно цих політичних документів. ОГС можуть слідкувати за головними подіями, проектами та можливостями для фінансування, пов'язаними з реалізацією політики; крім того, на цих сайтах розміщують і моніторингові

звіти. В інших країнах немає окремих сайтів, але за реалізацією політичних документів можна слідувати на головних сайтах урядів, парламентів або компетентних міністерств.

**Огляди діяльності державної адміністрації.** У декількох країнах проводяться огляди діяльності міністерств та інших установ, залучених до реалізації політичних документів (наприклад, у Хорватії, Угорщині, Латвії, Польщі). Такі дані охоплюють діяльність та фінансування відповідних міністерств у зв'язку з ОГС і вони є важливим інструментом для моніторингу прогресу за допомогою конкретних індикаторів. В той же час, їм може бракувати інформації щодо якісних аспектів співпраці.

**«Допоміжна звітність» ОГС.** У випадку Данії існує особливий інструмент, пов'язаний з ОГС, що працюють у сфері міжнародної співпраці з метою розвитку – вони надають звітність щодо своїх проектів у такий спосіб, який дозволяє безпосередньо оцінювати досягнення цілей, викладених у Стратегії громадянського суспільства. Данське агентство розвитку (Danida) докладало чималих зусиль та виділяло багато ресурсів у зміцнення потенціалу ОГС у цьому відношенні, але схоже, що воно заощадило час і гроші у більш довготерміновій перспективі, полегшивши собі оцінку досягнення цілей політики в цілому.

**Програма оцінки.** Також у Данії Міністерство закордонних справ готує програму оцінки для політики, яка визначає не тільки прості індикатори, але також інформацію та кроки, необхідні для ефективної оцінки ефекту такої політики. Це може включати базові дані, цілі оцінки, критерії оцінки, залучені сторони, методологію, календарний план, тощо. Цей підхід забезпечує, що різні сторони матимуть менше можливостей для суб'єктивного тлумачення досягнутих чи не досягнутих цілей.

**Програма допомоги.** У Великій Британії парасолькова організація NCVO – Національна рада добровільних організацій, підтримує спеціальну службу допомоги для ОГС, які мають проблеми з реалізацією угоди (програма підтримки угоди). Фактично це є механізмом забезпечення виконання угоди і як така ця програма є унікальною серед розглянутих країн; крім того, завдяки аналізу конкретних ситуацій та збиранню даних ОГС програма вносить цінну інформацію у процес моніторингу угоди.

**Бази даних.** У деяких із розглянутих країн з конкретними інструментами фінансування громадянського суспільства (особливо заслуговує на увагу приклад Данії) розроблені також конкретні бази даних для ОГС, які отримували допомогу та їхніх проектів, які допомагають оцінювати, наскільки ця підтримка сприяла досягненню політичних цілей.

### **Ключові механізми моніторингу громадянського суспільства та сектору ОГС**

**Уряд.** У Великій Британії Секретаріат Кабінету міністрів проводить масштабні огляди добровільного сектору (сектору ОГС), результати яких застосовують для розробки поточної урядової політики (але ці огляди не обов'язково пов'язані з реалізацією угоди).

**Національні фонди та фундації.** В Угорщині та Хорватії інструменти фінансування центральних урядів (Національний громадянський фонд та Національна фундація розвитку громадянського суспільства, відповідно) проводять та підтримують масштабні огляди з метою оцінки свого впливу та для урахування отриманої інформації для розробки подальшої фінансової політики.

**Реєстри.** У декількох країнах установи реєстрації ОГС надають цінну інформацію про розвиток сектору ОГС, вони публікують зведені дані для ОГС (наприклад, кількість зареєстрованих ОГС, кількість знятих з реєстрації, задеклароване членство, структури управління, капітал, тощо).

**Статистичні бюро.** В Угорщині та Чехії статистичні установи окремо збирають щорічну інформацію про ОГС. Особливо це стосується Угорщини, де неприбутковий відділ Центрального статистичного бюро вже протягом майже двадцяти років є найбільш надійним джерелом всебічної інформації стосовно сектору.

Парасолькові організації та ресурсні центри ОГС. Майже в усіх країнах парасолькові організації та ресурсні центри ОГС проводять різноманітні дослідження сектору та розвитку громадянського суспільства. Єдиною різницею є те, що у деяких країнах (наприклад, в Угорщині, Великій Британії) вони фінансуються урядами на регулярній основі, а в інших країнах (наприклад, у Латвії) вони повною мірою залежать від доступного донорського фінансування.

Інші ОГС. Інші ОГС, аналітичні центри, організації управління якістю та інші також проводять профільні дослідження сектору ОГС, які звичайно фінансуються донорами і можуть скоріше розглядатись як допоміжні разові дослідження ніж як регулярно діючий механізм. В той же час, вони роблять цінний внесок до масиву інформації про сектор у кожній з країн і ними можна, наприклад, користуватись в якості джерел даних про стан справ або індикаторів досягнення результатів.

### Резюме урядових стратегій та механізмів моніторингу в різних країнах

Урядові стратегії	Моніторинг урядових стратегій	Моніторинг розвитку громадянського суспільства
<b>ХОРВАТІЯ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Програма співпраці, 2000 р.</li> <li>Національна стратегія розвитку громадянського сектору, 2006 р.</li> <li>Оперативний план Національної стратегії, 2007 р.</li> <li>Кодекс зразків кращої практики фінансування, 2007 р.</li> </ul>	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Рада з розвитку громадянського суспільства</li> <li>Комітет з реалізації оперативного плану</li> <li>Урядове бюро співпраці</li> </ul> <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Річні звіти</li> <li>Аналіз державного фінансування</li> <li>Веб-сайт</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Національна фундація громадянського суспільства – огляди</li> <li>Установа реєстрації ОГС</li> </ul>
<b>ЧЕХІЯ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Урядова рада НУО, 1992 р.</li> <li>Інвестиційний фонд фундацій, 1999-2001 рр.</li> <li>Концепція підтримки розвитку неприбуткового сектору, 2009 р.</li> </ul>	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Урядова рада НУО</li> </ul> <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Річні звіти</li> <li>Аналіз державного фінансування</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Урядове бюро</li> <li>Статистичне бюро</li> </ul>
<b>ДАНІЯ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Хартія взаємодії, 2001 р.</li> <li>Національна стратегія громадянського суспільства, 2010 р.</li> </ul> <p><i>Співпраця у сфері розвитку:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Стратегія співпраці у сфері розвитку (дата?)</li> <li>Стратегія громадянського суспільства (2008 р.)</li> <li>Принципи підтримки ОГС (2011 р.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Не встановлено конкретного механізму для загальної стратегії ОГС</li> </ul> <p><i>Співпраця у сфері розвитку:</i></p> <p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Колегія зі співпраці у сфері розвитку</li> <li>Рада зі співпраці у сфері розвитку</li> <li>Відділ оцінки Danida</li> </ul> <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Щорічні зустрічі</li> <li>Орієнтаційна база даних програм та проектів</li> <li>Програми оцінки та річні звіти</li> <li>Залучення підрядників</li> <li>Система суміжної звітності ОГС</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>МЗС/міністерства</li> <li>Аналіз державного фінансування</li> <li>Данський комітет з волонтерської діяльності</li> <li>Volunteer Centre Denmark</li> </ul>

Урядові стратегії	Моніторинг урядових стратегій	Моніторинг розвитку громадянського суспільства
<p><b>ЕСТОНІЯ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Концепція ЕКАК (Естонська концепція розвитку громадянського суспільства) 2002 р.</li> <li>План реалізації ЕКАК, 2004 р.</li> <li>План КАТА (План розвитку для підтримки громадянських ініціатив), 2006 р.</li> <li>Кодекс зразків кращої практики залучення, 2005 р.</li> </ul>	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Об'єднаний комітет</li> <li>Парламент – група підтримки громадянського суспільства</li> <li>Національна аудиторська палата</li> <li>Міністерства <i>Як:</i></li> <li>Звіти</li> <li>Парламентські слухання (раз на два роки)</li> <li>Залучення підрядників</li> <li>Веб-сайт</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Реєстраційна установа</li> <li>Парасолькова організація (NENO, Мережа естонських неприбуткових організацій)</li> </ul>
<p><b>ВЕЛИКА БРИТАНІЯ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Угода, 1998 р.</li> </ul> <p><i>П'ять тематичних документів до угоди 1998 р.:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ОГС чорношкірих та етнічних меншин</li> <li>Групи спільнот</li> <li>Консультації</li> <li>Фінансування та закупівля</li> <li>Добровільна робота</li> </ul> <p><i>Подальші документи:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Міні-вказівки з питань місцевих угод,</li> <li>Угода плюс, 2005 р.</li> <li>Велике суспільство – поновлена угода, 2010 р.</li> <li>Розбудова сильнішого громадянського суспільства, 2010 р.</li> </ul>	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Робоча група з питань угоди</li> <li>Група звітності</li> <li>Бюро громадянського суспільства</li> <li>Казначейство</li> <li>Аудиторська палата</li> <li>Парасолькова організація ОГС (NCVO) та інші ОГС</li> </ul> <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Річні огляди</li> <li>Наскрізнi огляди (Казначейство)</li> <li>Посібник з питань підзвітності та прозорості угоди</li> <li>Разові дослідження</li> <li>Програма підтримки угоди</li> <li>Веб-сайт</li> <li>Ефективна координація</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Комісія з питань благодійності</li> <li>Бюро громадянського суспільства</li> <li>Експертна група з питань стану сектору</li> <li>Податкова та митна служба (податки)</li> </ul> <p><i>Приватні сторони:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Парасолькова організація (NCVO, Національна рада добровільних організацій)</li> <li>Щорічний альманах</li> <li>Інститут дипломованих секретарів та адміністраторів</li> <li>Розробники стандартів якості</li> </ul>
<p><b>УГОРЩИНА</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Стратегія громадянського суспільства, 2002 р.</li> <li>Принципи відносин між урядом та ОГС, 2006 р.</li> <li>Резолюція щодо заходів у відносинах між урядом та ОГС, 2007 р.</li> </ul>	<p><i>Хто:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Відділ ОГС</li> <li>Міністерства</li> <li>Державна аудиторська палата</li> <li>Державна прокуратура</li> <li>Податкова адміністрація</li> <li>Управління аудиту фондів ЄС</li> </ul> <p><i>Як:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Веб-сайт</li> <li>Щорічні моніторингові звіти (міністерства, податкова адміністрація)</li> <li>Разові звіти (інші установи)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Центральне статистичне бюро – деталізовані річні звіти</li> <li>Національний громадянський фонд – грантова підтримка</li> <li>Центри громадянської служби – місцеві/регіональні доповіді про стан справ</li> <li>Дослідження міністерств (суб-сектори)</li> <li>публікації НУО</li> </ul>

Урядові стратегії	Моніторинг урядових стратегій	Моніторинг розвитку громадянського суспільства
<b>ЛАТВІЯ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Меморандум про співпрацю між Кабінетом міністрів та ОГС, 2005 р.</li> <li>Декларація про співпрацю з парламентом, 2006 р.</li> <li>Вказівки до стратегії на 2005-2014 рр.</li> <li>Політична програма зміцнення громадянського суспільства, 2008-2012 рр.</li> </ul>	<b>Хто:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Рада з реалізації меморандуму про співпрацю</li> <li>Парламентські комітети</li> <li>Компетентне міністерство (змінюється)</li> <li>Парасолькова організація ОГС (Громадянський альянс Латвії)</li> </ul> <b>Як:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Щорічні моніторингові звіти</li> <li>Огляди міністерств</li> <li>Форум парламенту та ОГС (щорічний)</li> <li>Веб-сайти (уряд/парламент)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Податкова адміністрація</li> <li>Парасолькова організація ОГС (Громадянський альянс Латвії) та інші ОГС</li> </ul>
<b>ПОЛЬЩА</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Закон про суспільно корисну діяльність, 2003 р.</li> <li>Національна стратегія розвитку громадянського суспільства, 2008 р.</li> <li>Національна оперативна програма для Фонду громадянських ініціатив, 2009 р.</li> </ul>	<b>Хто:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Рада з суспільно корисної діяльності</li> <li>Відділ з суспільно корисної діяльності – Міністерство праці та соціального забезпечення</li> <li>Парламентський підкомітет</li> </ul> <b>Як:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Річні/дворічні звіти</li> <li>Дослідження</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Орган реєстрації</li> <li>ОГС</li> </ul>

### НАЙВАЖЛИВІШІ ПРАКТИКИ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК СЕКТОРУ

Наступні кращі практики є особливо важливі через їхній вплив на реалізацію урядових стратегій та на розвиток сектору взагалі.

Огляди сектору з метою отримання поглибленого та узгодженого уявлення про ситуацію. Важливо, щоб з самого початку стратегія опиралась на поглиблене розуміння поточної ситуації у громадянському суспільстві та у секторі ОГС, яке поділяють ключові зацікавлені сторони. Для досягнення цієї мети більшістю урядів були проведені масштабні огляди сектору у процесі розробки політики, щоб зібрати поточні актуальні дані (замість того, щоб опиратись лише на наявну інформацію). Крім того, такі дані необхідно публічно обговорити, а їхнє тлумачення необхідно узгодити у колі ключових зацікавлених сторін (звичайно ними будуть ОГС, уряди та парламенти). Це ключова необхідна умова для утворення єдиної позиції для цілей та завдань, а також для забезпечення належності цього процесу залученим сторонам. Типовим прикладом є неоднозначне тлумачення концентрації потенціалу ОГС у столицях та великих містах: якщо дані вказують, що – припустимо – 80% від загальних надходжень ОГС припадає на долю лише 20% організацій, то це може вказувати на необхідність змін, так щоб більша частка державних ресурсів спрямовувалась на зміцнення малих ОГС; а з іншого боку це може бути «нормальною» диференціацією у секторі у процесі розвитку, так що ці 20% мають підтримуватись для забезпечення більшої сталості.

Цілеспрямованість стратегій за допомогою бачення, чітко визначених цілей та індикаторів. Іншою важливою умовою для успішної реалізації та моніторингу є стратегічне спрямування політики, щоб ресурси можна було концентрувати та координувати задля досягнення цілей. Може здаватись, що для цього необхідні чітко визначені, придатні для оцінки завдання та конкретні індикатори, але в дійсності, схоже, що настільки ж важливим (якщо не більш важливим) є наявність чітко визначеного та широко поширеного спільного бачення загальної мети, на досягнення якої і спрямована стратегія.

В якості прикладу можна звернутись до різниці між реалізацією британської угоди та польського закону про суспільно корисну діяльність. Фактично, обидва ці політичні інструменти

переслідують одну і ту ж мету – розширити залучення ОГС до надання послуг на місцевому рівні. В той же час, у випадку угоди існувало переконливе бачення та система цінностей, які були запропоновані урядом і зрештою «просочилися» до місцевих органів влади; застосовані урядом для досягнення цих результатів інструменти також вказували, що ця концепція є важливою і не обмежується лише «заповненням формулярів». Крім того, ОГС також були віддані цій справі і залучались до неї, вони тиснули на місцеву владу і допомагали їй у виконанні угоди. З іншого боку, польський закон також створив нову правову базу і чітко визначені процедури для замовлення місцевими органами влади суспільно корисної діяльності; але не докладали зусиль для поширення бачення, як це зробив британський уряд. Це призвело до проблем у досягненні бажаних результатів.

Об'єднані комітети для забезпечення взаємної довіри. Практика різних країн переконливо свідчить, що у випадку наявності об'єднаних комітетів або рад, які займаються реалізацією та моніторингом стратегій (якщо вони справді працюють), з часом досягаються реальні результати. Об'єднані комітети допомагають встановити довіру у відносинах між ключовими гравцями з різних сторін; а довіра – це ключова умова не тільки для розробки пов'язаної з ОГС політики, але (навіть більшою мірою) і для її реалізації. Така форма є дуже безпосереднім механізмом взаємної підзвітності, який є основою для успіху у досягненні спільних узгоджених цілей завдяки спільній відповідальності. Зрозуміло, що ця форма має свої потенційні ризики, наприклад, ризик відокремлення ОГС, які входять до рад, від решти ОГС сектору, або ж небезпека перетворення на неформальний форум для роботи у своїх інтересах, але цього можна уникнути за допомогою прозорої процедури виборів або призначення та механізмів звітності.

Механізми фінансування повинні мати стратегічну спрямованість та уникати створення залежності. Розповсюдженою практикою майже в усіх розглянутих країнах є створення спеціального механізму фінансування для підтримки ОГС в якості складової реалізації політичних пріоритетів. Як свідчить досвід, якщо ці механізми спрямовуються на підтримку меншої кількості ОГС і з більш стратегічним спрямуванням (як у Хорватії та Естонії), то вони користуються більшим визнанням та підтримкою ніж у випадку країн (наприклад, Угорщини), які вирішили підтримували майже всі ОГС, для забезпечення більш «справедливого» розподілу державних ресурсів. Крім того, у випадку підтримки меншої кількості більш цілеспрямованих проєктів, буде простіше розробити відповідний механізм моніторингу, як це робиться у Данії, де ОГС дотримуються практики «допоміжної звітності». Одним із серйозних ризиків, пов'язаних із запровадженням такого механізму фінансування є те, що він легко може призвести до розвитку залежності від урядового фінансування (так саме як закордонне фінансування, яке він часто намагається замінити). Нещодавно проведені дослідження у Хорватії та в Угорщині вказують на певний рівень залежності серед отримувачів грантів з таких фондів і їм необхідно обміркувати питання про запровадження практики, спрямованої на скорочення чи запобігання такої залежності (наприклад, обмеживши кількість років для можливої підтримки ОГС з фонду, обмеживши частку бюджету ОГС, яка може підтримуватись, тощо.)

Для оцінки реального впливу необхідно проводити незалежний аудит. Практика показує, що країни найчастіше проводять оцінку індикаторів результатів та (у деяких випадках) індикаторів наслідків. Лише у декількох випадках проводиться оцінка реального впливу політики. У таких випадках (Велика Британія, Данія, Угорщина) такі дослідження проводить незалежна установа – це може бути незалежне державне агентство (аудиторська палата), або ж приватний підрядник (ОГС у Великій Британії та Данії). Аналіз впливу потребує спеціальної кваліфікації у сфері оцінки, а відповідних спеціалістів не завжди можна знайти серед урядовців або ж навіть серед ОГС; в той же час, такі оцінки важливі не тільки для встановлення результатів проведення політики, але зрештою і для визначення того, чи витрачались державні кошти у доцільний спосіб.

Ефективна координація реалізації та моніторинг має ключове значення. Приклад Великої Британії демонструє, що координація дій відповідальних за реалізацію органів – це більш ніж просто запитувати інформацію у різних дійових осіб та відслідковувати їхню діяльність, пов'я-

зану з політичними пріоритетами. Як можна бачити, у Великій Британії звіти та рекомендації різних залучених сторін (включаючи сторони приватного сектору) проходять комплексний та постійний процес перегляду, який забезпечує проведення подальших дій та остаточний аналіз впливу таких рекомендацій. Загальний моніторинг координується компетентним міністром (Бюро громадянського суспільства). У цій доповіді наводяться декілька прикладів, які показують, як координаційний орган може ефективно опиратись на результати, звіти та рекомендації окремих державних установ або ОГС, щоб забезпечити прогрес у досягненні узгоджених цілей.

Ефективні форуми ОГС можуть посилювати належність процесу та підвищувати довіру серед ОГС. У тих країнах, де уряди або парламенти мають можливості для щорічного безпосереднього обговорення результатів своїх стратегій, ця практика, схоже, позитивно впливає на загальний рівень довіри серед зацікавлених сторін. Як вже відзначали у загальних результатах, форуми – це ключовий механізм залучення до обговорення найбільш важливих поточних питань та узгодження рішень/ідей для їхнього вирішення. Форуми ОГС мають також і символічне значення – вони демонструють відданість уряду або законодавців справі досягнення цілей співпраці. Головний ризик, який потрібно враховувати у зв'язку з форумами – вони не повинні мати формального характеру і мають відкривати реальні можливості для внеску ОГС та вільних дебатів.

Спеціалізовані сайти забезпечують доступ до інформації та є ефективними платформами для спілкування. Практично в усіх країнах Інтернет застосовується як один із головних інструментів моніторингу. У більшості країн існують спеціалізовані Інтернет-сторінки, де можна знайти ключові політичні документи і вони є головними платформами для спілкування з сектором ОГС у зв'язку з цими документами. ОГС можуть слідкувати за важливими подіями, проектами та можливостями для фінансування, пов'язаними з реалізацією політики; крім того, на цих сайтах розміщують також і моніторингові звіти. Таким чином, ці сайти забезпечують доступ до інформації і сприяють участі у процесі розробки та реалізації політики.

Потрібно заохочувати виконання серед установ державної адміністрації. Оскільки керівні документи реалізації політики у сфері громадянського суспільства звичайно не мають юридично обов'язкового характеру і не передбачають санкцій за невиконання, то особливою проблемою є стимулювання установ державної адміністрації (міністерств, відомств, місцевих органів влади) до дотримання передбачених такими документами принципів та вказівок. У багатьох випадках спочатку дотримання забезпечується через початкову зацікавленість, новизну політики та передбачених нею інструментів; але з часом, коли політика втрачає привабливість (наприклад, у зв'язку з більш серйозними проблемами, такими як фінансова криза) зацікавленість державної адміністрації у дотриманні вимог політики може скорочуватись. У таких випадках державні установи можуть обмежуватись наданням формальної звітності (підхід «заповнення формулярів») без реального залучення або підтримки ОГС. Деякі уряди намагалися вирішити цю проблему, у цьому відношенні особливо заслуговує на увагу приклад Великої Британії, де навіть підтримують парасолькову організацію ОГС для викриття випадків недотримання і надання допомоги ОГС для досягнення ними своїх цілей у відносинах з відповідними державними установами.

## **САТЕЛІТНІ СТАТИСТИЧНІ РАХУНКИ**

Організації громадянського суспільства в Україні, як і в більшості інших країн світу, наразі не є об'єктом цілісного обліку, моніторингу та аналізу статистичної та адміністративної інформації. Для розробки рекомендацій щодо необхідних змін у цих сферах необхідно проаналізувати сучасні базові концепції та класифікації інститутів громадянського суспільства, основні і допоміжні (сателітні) національні рахунки, у яких відображено внесок ОГС.



### *Інститути громадянського суспільства у Класифікації інституційних секторів економіки України*

Класифікації державної статистики в Україні використовують систему національних рахунків 1993 року (далі – СНР 93), яку прийняли ООН, Європейська Комісія, Організація економічного співробітництва і розвитку, Світовий Банк та інші міжнародні організації. Об'єктом цієї класифікації є інституційні одиниці, які належать до певного сектору або під сектора економіки. Інституційні одиниці мають ознаку операційної та фінансової незалежності – принаймні, вона включає укладання договорів та інших зобов'язань від власного імені, самостійну майнову відповідальність, а також існування для таких одиниць повної системи рахунків та статистичної звітності. Інституційні одиниці відповідно до СНР 93 включають, з одного боку резидентів та нерезидентів (міжнародні та інші екстериторіальні організації, як-от іноземні посольства, військові бази тощо), так і юридичних та фізичних осіб або групи таких осіб. Державна статистика України (Класифікація інституційних секторів економіки України, чинна з 01.06.2005 р.) виділяє п'ять інституційних секторів економіки:

- не фінансові корпорації;
- фінансові корпорації;
- сектор загального державного управління;
- домогосподарства;
- некомерційні організації, що обслуговують домогосподарства.

Шостим сектором є «Інший світ», тобто нерезиденти, які включають екстериторіальні органи.

Корпорації-резиденти поділяються на державні, приватні та під іноземним контролем.

В державній статистиці України не існує чіткого зв'язку між неприбутковим статусом організації з точки зору її оподаткування, а саме, включення до Реєстру неприбуткових установ та організацій, і її належністю до інституційного сектору економіки.

Зокрема, до приватних не фінансових корпорацій належать такі ОГС, що можуть бути включені до Реєстру неприбуткових установ та організацій, а також їх підприємства:

- підприємства об'єднання громадян (релігійної організації, профспілки) (код 180)
- підприємства споживчої кооперації (код 185)
- обслуговуючі кооперативи (код 320)
- споживчі кооперативи (код 330)
- сільськогосподарський обслуговуючий кооператив (код 350)
- асоціація (код 510)
- споживче товариство (код 930)
- спілка споживчих товариств (код 935).

До фінансових приватних корпорацій належать:

- кредитні спілки
- недержавні пенсійні фонди

При цьому, державні пенсійні фонди та фонди обов'язкового соціального страхування належать до сектору загального державного управління.

Домашні господарства поділяються на під сектори:

- роботодавці
- наймані працівники
- само зайняті особи
- одержувачі доходу від власності, пенсій та інших трансфертів.

Важливо, що до само зайнятих осіб належать особи, які не залучають найманих працівників, та члени домогосподарств, які працюють безплатно в рамках таких домогосподарств (в т.ч. члени домогосподарств фізичних осіб-підприємців). Домогосподарства можуть складатися з однієї чи кількох фізичних осіб, незалежно від родинних зв'язків, які спільно проживають в одному житловому приміщенні, мають спільні доходи і витрати. Важливо,

що чинна Класифікація включає до домогосподарств осіб, які постійно або тривалий час проживають у релігійних громадах (монастирях, комунах тощо), лікарнях, пенітенціарних установах, закладах соціальних послуг тощо.

Нарешті, окремий сектор некомерційних організацій, що обслуговують домогосподарства, включає, згідно з чинною Класифікацією:

- політичні партії
- інші громадські організації
- благодійні організації і фонди
- соціально-культурні підрозділи не фінансових і фінансових корпорацій.

Категорія «інші громадські організації» включає:

- власне громадські організації
- спілки громадських організацій
- релігійні організації
- творчі спілки
- професійні спілки
- організації роботодавців
- об'єднання співвласників багатоквартирних будинків
- обслуговуючі кооперативи
- сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи

Стосовно можливості включення обслуговуючих кооперативів до різних інституційних секторів, чинна Класифікація передбачає поділ на ринкові та неринкові некомерційні організації (НКО) залежно від того, чи впливають встановлені цими організаціями ціни на попит на їхні товари чи послуги. Як указано вище, ринкові НКО включено до приватних не фінансових корпорацій; НКО, що контролюються і переважно фінансуються державними органами, належать до сектору загального державного управління. Благодійні організації класифікуються як об'єднання майна для визначених законом благодійних цілей (видів діяльності), навіть якщо ці організації мають членів. Третя група некомерційних організацій, що обслуговують домогосподарства, включає соціально-культурні підрозділи не фінансових або фінансових корпорацій, які надають послуги у сфері освіти, охорони здоров'я, культури та відпочинку своїм працівникам і членам їхніх сімей безкоштовно або за зниженими цінами за рахунок прибутку таких корпорацій. Облік таких підрозділів дуже ускладнений, оскільки дуже часто вони не мають ознак операційної та фінансової незалежності і перебувають на балансі відповідних корпорацій.

Кількісні показники інституційного сектору «некомерційні організації, що обслуговують домогосподарства», не мають наразі належного рівня точності стосовно інститутів громадянського суспільства з двох головних причин.

1. розподіл окремих видів ІГС між різними інституційними секторами (обслуговуючі кооперативи, установи (заклади) громадських організацій, органи самоорганізації населення).
2. включення підрозділів фінансових і не фінансових корпорацій до сектору «некомерційні організації, що обслуговують домогосподарства», але без спеціальної класифікації таких підрозділів.

Як буде показано у власне паспорті, це не дозволяє достатньо точно визначити основні макроекономічні показники громадянського суспільства (кількість інституційних одиниць, зайнятість, суми доходів і витрат). Подібна проблема є загальною для СНР 93 та країн, які її застосовують. Тому запропоновано кілька способів уточнити показники неприбуткових організацій або ОГС у цілому. На нашу думку, найбільш обґрунтованим серед них є запровадження допоміжних (сателітних) рахунків у складі національних рахунків, які дозволять окремі облік, моніторинг та оцінку статистичних даних про ОГС, які діють у всіх інституційних секторах.

### **Інститути громадянського суспільства у Класифікації видів економічної діяльності України**

Класифікація видів економічної діяльності України також гармонізована з міжнародними і регіональними класифікаціями, що уможлиблює міжнародні порівняння. Перегляд класифікацій видів економічної діяльності, як правило, здійснюється раз у 5-10 років у зв'язку із постійними змінами видів товарів і послуг. Ці класифікації, що застосовуються в Україні, можна поділити за сферою застосування:

- міжнародні (zareєстровані у Переліку класифікацій ООН)
- регіональні (класифікації Європейського Союзу)
- національні (державні класифікації в Україні).

Найбільш поширеними класифікаціями видів економічної діяльності є Міжнародна стандартна класифікація видів економічної діяльності ООН (ISIC rev. 4, 2006), Класифікація видів економічної діяльності Європейського Союзу (NACE Rev. 2, 2006).

Державні класифікатори видів економічної діяльності України – чинний (ДК: КВЕД 2005) та той, що набере чинності з 1 січня 2012 року (ДК КВЕД 2010, затверджено Наказом Держспоживстандарту №547 від 11.10.2010 р.) – узгоджені з класифікацією ЄС, яка дедалі деталізується, особливо у сфері надання послуг.

	<b>NACE (Rev. 1.1, 2002)</b>	<b>NACE (Rev. 2, 2007)</b>
Секції	17	21
Розділи	62	88
Групи	224	272
Класи	514	615

Паралельно застосовуються класифікації продукції та товарів – Міжнародна стандартна торговельна класифікація (SITC rev. 4, 2007), Класифікація продукції за видами діяльності Європейського Союзу (CPA 2008). Проте, згідно з методологією дослідження, статистична інформація щодо структури та обсягу окремих товарів і послуг не оцінюється для паспорту громадянського суспільства. Всі інституційні сектори можуть бути представлені у кожному з видів економічної діяльності, указаних у Таблиці 8 в паспорті.

Таблиця 8. Класифікація видів економічної діяльності України (секції)

ДК: КВЕД 2010 (чинний з 01.01.2012 р.)		ДК: КВЕД 2005 (чинний у 2005-2011 роках)	
A	Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	A	Сільське господарство, мисливство, лісове господарство
B	Добувна промисловість і розроблення кар'єрів	B	Рибальство, рибництво
C	Переробна промисловість	C	Добувна промисловість
D	Постачання електрики, газу, пари і кондиційованого повітря	D	Переробна промисловість
E	Водопостачання; каналізація; поводження з відходами	E	Виробництво та розподіл електрики, газу та води
F	Будівництво	F	Будівництво
G	Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	G	Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку
H	Транспорт; складське господарство; поштова та кур'єрська діяльність	H	Діяльність готелів і ресторанів
I	Тимчасове розміщення та організація харчування	I	Діяльність транспорту та зв'язку
J	Інформація та телекомунікації	J	Фінансова діяльність
K	Фінансова та страхова діяльність	K	Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг; надання послуг підприємцям)
L	Операції з нерухомим майном	L	Державне управління
M	Професійна, наукова та технічна діяльність	M	Освіта
N	Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	N	Охорона здоров'я, надання соціальної допомоги
O	Державне управління та оборона; обов'язкове соціальне страхування	O	Надання комунальних і індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури і спорту
P	Освіта	P	Діяльність домашніх господарств
Q	Охорона здоров'я; надання соціальної допомоги	Q	Діяльність екстериторіальних органів та органів
R	Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	R	
S	Надання інших видів послуг <sup>120</sup>	S	
T	Діяльність домашніх господарств	T	
U	Діяльність екстериторіальних органів та органів	U	

### Допоміжні (сателітні) національні рахунки

Універсальний характер СНР 93 та похідних класифікацій є однією з їх головних переваг. Проте, для надання цим концепціям, рахункам і стандартам більшої гнучкості передбачено можливість створення допоміжних (сателітних) національних рахунків. Таку можливість передбачають і методики державної статистики України. Прикладами таких допоміжних сателітних рахунків може бути Допоміжний (сателітний) рахунок туризму (2001), який застосовують ООН, Міжнародна організація туризму та Європейська Комісія. Доволі широку і послідовну спробу виділити неприбуткові організації в цілому здійснили Департамент статистики ООН та Центр досліджень громадянського суспільства Університету імені Джонса Хопкінса (США)<sup>121</sup>. По суті, терміни «неприбуткові» чи «добровільні» організації у цій системі є аналогами інститутів громадянського суспільства. Запропонована ними система допоміжних (сателітних) національних рахунків має також скорочену та розширену версію і може включати кількадесят показників, у тому числі, оцінку внесків волонтерів. Після успішного тестування у 14 країнах, ця система поступово інте-

120 Цей сектор включатиме діяльність організацій підприємців, професійних спілок, професійних громадських організацій, релігійних організацій, політичних організацій, а також громадських організацій, не включених до інших угруповань

121 Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts. United Nations, NY, 2003.

грується в системі державної статистики держав-членів ООН. Запровадження подібної системи, як зазначалося вище, було би доцільним і для України. Значними досягненнями запропонованої системи допоміжних (сателітних) рахунків, зокрема, є:

- уточнення ознак неприбуткових організацій для міжнародних порівнянь
- єдина класифікація цих організацій по видам і цілям діяльності
- визначення основних і додаткових показників, специфічних для неприбуткових організацій (благодійні внески, волонтерство тощо)
- узгодженість з загальними макроекономічними рахунками СНР 93.

**Таблиця 9. Міжнародна Класифікація неприбуткових організацій (International Classification of Non-Profit Organizations, ICNPO)**

Міжнародна Класифікація неприбуткових організацій (International Classification of Non-Profit Organizations, ICNPO)		Міжнародна Класифікація цілей неприбуткових організацій (Classification of Purposes of Non-Profit Institutions, COPNI)		Класифікація державної статистики України
<b>Група 1</b>	<b>Культура і дозвілля</b>			
1100	Культура і мистецтво	03.2	Послуги у сфері культури	Товариства охорони пам'яток історії та культури
				Культурно-виховні об'єднання
				Творчі спілки
1200	Аматорський спорт	03.1	Послуги у сфері спорту і рекреації	Оздоровчі та фізкультурно-спортивні громадські організації
1300	Соціальні клуби та інші види дозвілля	03.1		Інші громадські організації
<b>Група 2</b>	<b>Освіта та дослідження</b>			
2100	Початкова і середня освіта	04.1	Дошкільна і початкова освіта	Громадські організації у сфері освіти
		04.2	Середня освіта	Дитячі громадські організації
2200	Вища освіта	04.3		Молодіжні, у т.ч. студентські громадські організації
		04.4		
2300	Інша освіта	04.5		
		04.7		
2400	Дослідження			Науково-технічні товариства
<b>Група 3</b>	<b>Охорона здоров'я</b>			
3100	Лікарні і реабілітаційні центри	02.3	Послуги лікарень	
3200	Заклади догляду			
3300	Психічне здоров'я та втручання у кризових ситуаціях	02.2	Амбулаторні медичні послуги	
3400	Інші послуги у сфері охорони здоров'я			
<b>Група 4</b>	<b>Соціальні послуги</b>			

Міжнародна Класифікація неприбуткових організацій (International Classification of Non-Profit Organizations, ICNPO)		Міжнародна Класифікація цілей неприбуткових організацій (Classification of Purposes of Non-Profit Institutions, COPNI)		Класифікація державної статистики України
4100	Соціальні послуги	05.1	Послуги у сфері соціального захисту	Об'єднання ветеранів та інвалідів
4200	Надзвичайні ситуації та гуманітарна допомога			Жіночі організації
4300	Фінансова допомога та утримання			Громадські організації по захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС
<b>Група 5 Природне довкілля</b>				
5100	Охорона природного довкілля	08.1	Охорона природного довкілля, не включена до інших класів	Організації охорони природного довкілля
5200	Захист тварин	08.1	Охорона природного довкілля, не включена до інших класів	
		09.1	Послуги, не включені до інших класів	
<b>Група 6 Розвиток і житло</b>				
6100	Соціально-економічний розвиток і розвиток громад	05.1	Послуги у сфері соціального захисту	
		09.1	Послуги, не включені до інших класів	
6200	Житло	01.1	Житло	Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків
6300	Зайнятість і професійна підготовка	04.5	Освіта, не включена до інших класів	
		09.1	Послуги, не включені до інших класів	
<b>Група 7 Право, адвокати, політика</b>				
7100	Громадські та адвокатські організації	09.1	Послуги, не включені до інших класів	Інші громадські організації
7200	Право і правові послуги			
7300	Політичні організації	07.1	Послуги політичних партій	Політичні партії
				Громадські рухи
<b>Група 8 Благодійні інститути і розвиток волонтерства</b>				
8 100	Благодійні фонди, що надають гранти			Благодійні організації
8 200	Інші благодійні інститути та організації з розвитку волонтерства	09.1	Послуги, не включені до інших класів	
<b>Група 9 Міжнародна діяльність</b>				
9 100	Міжнародна діяльність	09.1	Послуги, не включені до інших класів	Громадські організації національних і дружніх зв'язків
<b>Група 10 Релігія</b>				

Міжнародна Класифікація неприбуткових організацій (International Classification of Non-Profit Organizations, ICNPO)		Міжнародна Класифікація цілей неприбуткових організацій (Classification of Purposes of Non-Profit Institutions, COPNI)		Класифікація державної статистики України
10 100	Релігійні конгрегації та асоціації	06.0	Релігія	Релігійні організації
<b>Група 11</b>	<b>Підприємницькі і професійні організації, професійні спілки</b>			
11 100	Підприємницькі організації	09.1	Послуги, не включені до інших класів	Організації роботодавців
11 200	Професійні організації	07.3	Послуги професійних організацій	Професійні організації
11 300	Професійні спілки	07.2	Послуги професійних спілок	Професійні спілки
<b>Група 12</b>	<b>Некласифіковані</b>			
12 100	Некласифіковані в інших класах	09.1	Послуги, не включені до інших класів	Інші громадські організації

Загальними ознаками неприбуткових організацій у запропонованій системі визнаються:

- інституційний характер (державне визнання, але не обов'язково статус юридичної особи)
- приватний характер (відокремленість від державних органів, організації можуть виконувати лише делеговані, а не власні адміністративні повноваження)
- заборона розподілу прибутку (чистого доходу) між учасниками організацій та/або особами, які контролюють таких учасників
- самоврядування (державні службовці можуть брати участь в управлінні тільки як приватні особи, не потрібен дозвіл державних органів на припинення організацій)
- добровільний характер участі в організаціях (ця умова, правда, виключає з-поміж неприбуткових ті професійні організації, членство у яких обов'язкове).

Організації, які задовольняють цим ознакам, визнаються неприбутковими незалежно від їх включення до інституційних секторів СНР 93. Так, лікарні чи університети можуть бути і не фінансовими приватними корпораціями, і державними чи квазі-державними установами, і закладами благодійних чи інших некомерційних організацій, що не контролюються і не фінансуються переважно державою. Ознаки окремих ОГС (як-от органів самоорганізації населення, професійних самоврядних організацій або організацій роботодавців) можуть потребувати додаткового уточнення з огляду на характер адміністративних повноважень, які можуть мати такі організації в Україні.

### Національні статистичні звіти

1. З-поміж 17 затверджених форм державних статистичних спостережень некомерційні організації подають окремі звіти тільки стосовно секції 13 (статистика соціальних послуг), до якої включають річні звіти правової та політичної статистики:

#### 2. Спеціальні звіти ІГС

2.1. Звіт 1-громадська організація (про діяльність громадської організації станом на 1 січня) (затверджено Наказом ДКСУ № 365 від 01.10.2007 р.) Ці звіти подають центральні органи легалізованих громадських організацій, в.ч. про діяльність місцевих осередків, не пізніше 10 березня наступного року. Політичні партії та благодійні організації цей звіт не подають. Звіт включає сім основних розділів:

- загальна характеристика (6 граф)
- громадська активність за рік (7 граф)
- джерела фінансування та витрати (16 граф)
- діяльність регіональних осередків (в областях) (3 графи)
- джерела фінансування за рік (11 граф)

- витрати за рік (10 граф)
- структурні осередки на території інших держав (2 графи).

## 2.2. Звіт 1-ПГО (про політичні партії і громадські організації станом на 1 січня)

Ці звіти подають органи Міністерства юстиції, державні адміністрації, виконавчі комітети місцевих рад не пізніше 20 січня наступного року.

3. Як видно зі щорічного статистичного бюлетеня «Громадські організації», за 2010 рік лише 32% легалізованих громадських організацій подавали звіти; доступ до спеціальної статистичної звітності інших видів ІГС наразі обмежений. Наприклад, політичні партії та благодійні організації не подають Звіт 1-громадська організація.

Форми цих звітів містять значний масив даних стосовно «фізичного виміру» діяльності громадських організацій (кількість проведених семінарів, виставок та інших заходів). Втім, вибірка громадських організацій, які надають ці звіти, не достатня для загальної оцінки відповідної діяльності навіть одного виду ІГС, та наведені у бюлетені приклади частки ІГС у відповідних видах діяльності в цілому мають ілюстративний характер. Тому статистичні звіти громадських організацій наразі можуть використовуватися тільки як додаткові джерела статистичної чи адміністративної інформації.

## **Дискусійні питання державної статистики ОГС в Україні**

**Класифікація інституційних секторів.** В чинній системі державної статистики України відсутні допоміжні (сателітні) національні рахунки, які дозволяють з достатньою повнотою і точністю аналізувати діяльність всіх видів некомерційних організацій, а не лише тих, що обслуговують домогосподарства. Рекомендується провести необхідні консультації з ОГС та державними органами щодо запровадження таких допоміжних (сателітних) рахунків.

СНР 93 не включає кооперативи будь-якого виду до некомерційних організацій, оскільки вони можуть розподіляти прибуток між своїми членами. В класифікації інституційних секторів в Україні передбачено можливість включення кооперативів до некомерційних організацій, що обслуговують домогосподарства. Крім того, соціальні підрозділи не фінансових або фінансових корпорацій, які наразі включаються до інституційного сектору «некомерційні організації, що обслуговують домогосподарства», також можуть отримувати прибуток, який включається у баланс відповідних корпорацій. Натомість підприємства та заклади (установи) некомерційних організацій, створені для цілей зайнятості чи підготовки окремих груп (інвалідів, безробітних тощо) не розподіляють прибуток, якщо їх засновниками (учасниками) є некомерційні організації. Рекомендується уточнити перелік видів організацій та органів, які можуть бути включені до допоміжного (сателітного) національного рахунку неприбуткових організацій.

Класифікація релігійних і громадських об'єднань, легалізованих шляхом повідомлення, як некомерційних організацій, що обслуговують домогосподарства, ускладнює кількісний аналіз ОГС у цілому, аж до рівня системних помилок. Оскільки в Україні їх членами можуть бути тільки фізичні особи, то для цілей статистики рекомендується включити їх до сектору домогосподарств.

Відсутня державна класифікація ОГС, аналогічна класифікації суб'єктів малого підприємництва, яка дозволила би окремий облік таких ОГС за показниками: види економічної активності; мета (СОПНІ); загальний розмір доходу/кількість зайнятих. Рекомендується включити до допоміжного (сателітного) національного рахунку відповідні дані про ОГС, що діють у різних інституційних секторах.

**Класифікація видів діяльності.** Відповідно до СНР 93 та її допоміжних (сателітних) рахунків, фінансові корпорації, які є організаціями взаємної вигоди членів-фізичних осіб (кредитні спілки, недержавні пенсійні фонди тощо) можуть бути включені до неприбуткових організацій, якщо національне законодавство забороняє їм розподіляти прибуток між учасниками.



Оскільки законодавство України, в т. ч. Податковий кодекс, прямо передбачає розподіл прибутку таких фінансових корпорацій між їх учасниками, включення фінансових корпорацій до допоміжного (сателітного) рахунку в Україні не рекомендується. Дискусійним залишається статус самоврядних професійних організацій, що виконують делеговані державою повноваження, а також критерії статусу іноземних некомерційних організацій. Рекомендується враховувати при визначенні таких критеріїв як судову практику Європейського Союзу (як от рішення у справі Stauffer), так і національне законодавство.

Треба зважати на те, що законодавство України визнає код виду економічної діяльності для інших цілей, ніж статистична інформація, умовним та таким, що не створює правових наслідків для осіб. Наприклад, для застосування нормативно-правових актів в інших сферах, та для виконання договорів КВЕД є припущенням і не має сили юридичного доказу<sup>122</sup>.

Основні нормативні посилання для розробки допоміжних (сателітних) рахунків для ІГС: Регламент (ЄС) Європейського парламенту та ради від 20 грудня 2006 року № 1893/2006 (Regulation EC № 1893/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2 and amending Council Regulation (EEC) № 3037/90); Закон України «Про державну статистику».

### **УРОКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ**

1. Необхідні вихідні дані. Можна контролювати лише щось заплановане, а для цього необхідно визначити, що буде контролюватись і на якій стадії (коли, де) починається процес моніторингу. Відповідно, процес наскрізної оцінки громадянського суспільства необхідно розпочинати під час розробки або перегляду профільних стратегій, щоб забезпечити наявність адекватних вихідних даних, які дозволять уряду встановити реалістичні та вимірювані цільові показники на наступні роки.
2. Потрібен план моніторингу та оцінки. Як свідчить практичний досвід розглянутих країн, шанси для успіху подальшого моніторингу та оцінки політики будуть набагато більшими, якщо політичний документ (або відповідний план реалізації) включає деталізований розділ з питань моніторингу та оцінки; у такому випадку відповідні завдання можна буде включити до річних робочих планів відповідальних сторін. Ці плани мають передбачати вищу відповідальну особу, а також інші органи, залучені до реалізації (наприклад, міністерства) та їхні завдання, пов'язані з моніторингом та оцінкою і (найважливіше) дані, які вони мають збирати і надавати у звітності протягом року.
3. Оцінка впливу – це більше ніж моніторинг результатів та наслідків. Моніторинг результатів (наприклад, кількість зареєстрованих ОГС за новим законом про суспільно корисну діяльність) та наслідків (наприклад, якою мірою нові зареєстровані суспільно корисні організації отримали передбачені цим законом пільги) не призводить автоматично до отримання інформації, необхідної для оцінки впливу. Щоб належним чином оцінити вплив політики уряду необхідно проводити це як окремий процес, краще за все доручивши його проведення незалежній державній або приватній установі, яка володіє необхідною для цієї складної справи кваліфікацією (наприклад, аудиторській палаті або незалежному аналітичному центру).
4. Ефективність моніторингу суттєвою мірою залежить від потенціалу державної адміністрації. Як можна бачити на прикладі розробки останніх версій стратегій громадянського суспільства у декількох країнах, якість планів моніторингу, а також якість реалізації збільшилася зі зміцненням потенціалу відповідних державних адміністрацій у сфері моніторингу та оцінки. Завдяки приєднанню до ЄС, у більшості нових країн-членів ЄС (а також у Хорватії) співробітники міністерств отримали підготовку і вже усвідомлюють різницю між трьома рівнями результатів (наслідки, результати, вплив), розуміють відповідні індикатори та логічну структуру як засіб для встановлення кореляції між ними. На жаль, цей підхід може також призвести до дуже технічного уявлення

про оцінку прогресу, коли головна увага приділяється скоріше досягненню індикаторів, а не загальної мети. Хоча це безумовно є складною справою, але співробітникам державної адміністрації необхідно знайти баланс між технічною кваліфікацією та більш глибоким розумінням ролі та «доданої вартості» громадянського суспільства, щоб мати можливість реально оцінювати прогрес.

5. Залучення ОГС та належність процесу ОГС – це ключ до успіху. Той факт, що ОГС залучаються до головних органів реалізації та моніторингу урядової політики по відношенню до ОГС майже в усіх розглянутих країнах, все як такий свідчить про важливість їхньої участі. В той же час, таке залучення ОГС повинно забезпечувати їхню реальну участь, яка допомагає досягти загальних політичних цілей, воно не повинно бути самоціллю (див. також урок №7). ЄС застосовує конкретний інструментарій для розробки, моніторингу та оцінки стратегій та проектів, з яким можна ознайомитись на сайтах різних генеральних директоратів. До двох найвідоміших інструментів належать Управління проектом [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm) та Логічна структурна основа [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/lib\\_too\\_dpm\\_two\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/lib_too_dpm_two_en.pdf); але доступний цілий ряд інструментів, наприклад [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/index_en.htm)
6. Довіра має значення. Як вже казали раніше, довіра – це ключовий фактор для успіху у реалізації політики. Як можна бачити, у тих країнах, де існує конструктивна постійна взаємодія між представниками сектору ОГС та уряду/парламенту, механізми моніторингу працюють більш регулярно та суттєво. (І навпаки, якщо існує недовіра, то звітність зазвичай перетворюється на більш формальну справу.) Потрібно також розглянути і інший додатковий фактор – значення також має і довіра у відносинах між самими ОГС: співпраця розвивається краще у тих країнах, де ОГС більш організовані та довіряють створеній на основі членства парасольковій організації представляти свої інтереси у різних політичних процесах (Велика Британія, Естонія, Латвія). Відповідно, пропонується якомога ширше застосовувати у процесах реалізації та моніторингу інструменти та методи для зміцнення довіри (наприклад, об'єднані робочі групи, участь у заходах інших сторін, доступ до інформації, прозору звітність, тощо).
7. Успішна співпраця та успішна реалізація політики – це різні речі. Хоча ефективна співпраця є необхідною передумовою для успішної реалізації політики, вона не є єдиним фактором. Якщо б це дійсно було правдою, то уряду та ОГС достатньо було б лише зібратись разом та про все домовитись. За винятком тих випадків, коли розвиток або покращення механізмів співпраці належить до політичних цілей, співпраця повинна проводитись з огляду на політичну мету, яка має досягатись спільними зусиллями. Відповідно, може виявитись оманливою, наприклад, практика міністерств звітувати про рівень залучення ОГС без конкретизації результатів такого залучення з огляду на ефективність проведення політики. Але, оскільки остання справа є більш складною, то, схоже, що зазвичай так і обмежуються наданням звітності про рівень залучення ОГС.
8. Без ресурсів не обійтись. І нарешті, але що не менш важливо, необхідно виділяти достатні ресурси і на реалізацію політики, і на сам моніторинг. Плани моніторингу та оцінки мають включати бюджетну колонку з чітко вписаними ресурсами. Якщо цього не зробити, то можна прогнозувати, що суттєвого моніторингу проводитись не буде (як це, наприклад, відбувалося в Угорщині, де індивідуальні міністерства мали звітувати про свої плани дій – так звітність дає певну цікаву інформацію, але нічого не каже про загальний прогрес у реалізації політики). З іншого боку, моніторинг може виявитись дуже дорогою справою, особливо у випадку проведення оцінки впливу. Таким чином, дуже важливо проводити аналіз ефекту та витрат для деяких методів моніторингу. У Великій Британії, наприклад, за результатами аналізу ефекту та витрат, після 6 років діяльності уряд припинив роботу експертних груп зі стану сектору, які давали дуже корисну інформацію.

**Тому важливо:**

- Ввести в дію плани моніторингу та оцінки.
- Забезпечити наявність вихідних даних для індикаторів за допомогою введення сателітних статистичні рахунків для ОГС.
- Забезпечувати участь ОГС та інших залучених зацікавлених сторін у розробці та реалізації не тільки самої політики але також і плану її реалізації та моніторингу.
- Створити незалежний орган з моніторингу для забезпечення постійного спілкування та розвитку довіри у відносинах між ключовими зацікавленими сторонами.
- Застосовувати різноманітні інструменти та методи для зміцнення довіри у процесі реалізації та моніторингу, щоб забезпечити добру волю та ефективні відносини між дійовими особами уряду та ОГС.
- Проводити підготовку співробітників органів державної адміністрації та ОГС, які приймають участь у моніторингу, для оволодіння технічною кваліфікацією та концептуальним розумінням процесу моніторингу.
- Забезпечити ефективну координацію дій всіх залучених сторін, так щоб можна було скористатись результатами їхньої діяльності у процесі реалізації та моніторингу для комплексного процесу аналізу та для вироблення подальших дій.
- Забезпечити збір не тільки кількісних, але також і якісних даних у процесі моніторингу (це може включати такі прості дії як заповнення ОГС форми оцінки після участі у якомусь заході).
- Забезпечити, що проводиться не тільки моніторинг, але також і оцінка (за допомогою процесів на основі участі, форумів та незалежних оцінок впливу).
- Підтримувати та враховувати дані, інформацію та аналіз недержавних сторін, оскільки вони можуть давати іншу точку зору для оцінки результатів.
- Виділяти достатні ресурси як на реалізацію політики, так і на її моніторинг.
- Забезпечити стратегічну спрямованість механізму фінансування, розробленого для реалізації стратегії (включаючи шляхи для скорочення довготермінової залежності від такого механізму).
- Забезпечити наявність стимулів або інших методів для заохочення виконання з боку державних адміністрацій.

## ДОДАТКИ

## ДОДАТОК 1

**Дані про організаційно-правові форми організацій громадянського суспільства в Україні**

Таблиця 1 представлено у звіті за результатами дослідження «Громадянське суспільство» БФ «Творчий центр ТЦК»<sup>123</sup>:

Таблиця 1 (станом на грудень 2016 року)

№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
1.0.	<b>Громадські організації</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a>	Добровільне об'єднання дієздатних фізичних осіб, які перебувають на території України на законних підставах, для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних інтересів. Мінімальна кількість членів (учасників) – дві особи. Можуть діяти без статусу юридичної особи. Організації зі статусом юридичної особи можуть мати всеукраїнський статус, що дає право на державну підтримку, за наявності осередків у більшості областей України. Можуть самостійно здійснювати підприємницьку діяльність, якщо це передбачено їх статутами для реалізації статутних завдань. Закон визначає обмеження щодо найменувань та підстави судової заборони організацій.
1.0.1.	<b>Жіночі громадські організації</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2866-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2866-15</a>	Створюються з метою забезпечення рівних прав і можливостей жінок (в т. ч. шляхом позитивних дій), гендерної рівності, запобігання дискримінації за ознакою статі, дотримання міжнародних стандартів і зобов'язань України у цих сферах. Беруть участь у реалізації державних і регіональних програм, здійсненні гендерно-правової експертизи.
1.0.2.	<b>Дитячі громадські організації</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про молодіжні та дитячі громадські організації <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/281-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/281-14</a>	Об'єднання фізичних осіб від 6 до 18 років, метою яких є реалізація прав і свобод дітей, задоволення їх законних інтересів та соціальне становлення як повноправних членів суспільства. Особи старшого віку не більш 10% загальної кількості членів організації або 1/3 членів її керівних органів. Засновниками можуть бути фізичні особи, які досягли 14-річного віку. Вступ дітей до 10-річного віку дозволено за письмової згоди батьків чи інших законних представників. Місцеві бюджети включають видатки на фінансування програм дитячих організацій. Державний бюджет включає видатки на фінансування державних цільових програм, що стосуються дітей. Залучаються до обговорення і розробки державної політики щодо дітей.

123 Громадянське суспільство в Україні: звіт за результатами дослідження / Л. Паливода, О. Вінніков, В. Купрій [та ін.]; Упоряд.: Л. Паливода. – К.: БФ «Творчий центр ТЦК». 2016.

№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
1.0.3.	<b>Молодіжні громадські організації</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про молодіжні та дитячі громадські організації <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/281-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/281-14</a>	Об'єднання фізичних осіб від 14 до 35 років, метою яких є захист та задоволення законних спільних інтересів. Особи старшого віку не більш 10% загальної кількості членів організації або 1/3 членів її керівних органів. Засновниками можуть бути фізичні особи, які досягли 14-річного віку. Місцеві бюджети включають видатки на фінансування програм молодіжних організацій. Державний бюджет включає видатки на фінансування державних цільових програм, що стосуються молоді. Залучаються до обговорення і розробки державної політики щодо молоді.
1.0.4.	<b>Громадські освітні і культурно-виховні організації</b>	Про освіту <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1060-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1060-12</a> Про вищу освіту <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18</a> Про загальну середню освіту <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/651-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/651-14</a> Про позашкільну освіту <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1841-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1841-14</a> Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/802-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/802-15</a> Про національні меншини <a href="http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2494-12">http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2494-12</a>	Створюються як органи громадського самоврядування в освіті (органи учнівського та студентського самоврядування, батьківські комітети, піклувальні та опікунські ради тощо), які не підлягають легалізації. Держава надає правові гарантії функціонування навчальних та культурних закладів національних меншин, національних культурних товариств, інших громадських об'єднань національних меншин, а також фінансування конкурсів відповідних освітніх і культурних проектів.
1.0.5.	<b>Громадські наукові організації</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про наукову і науково-технічну діяльність <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/848-19">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/848-19</a> Про наукову та науково-технічну експертизу <a href="http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/51/95-вр">http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/51/95-вр</a>	Об'єднання вчених для цілеспрямованого розвитку відповідних напрямів науки, захисту фахових інтересів, координації науково-дослідної роботи, обміну досвідом. Можуть створювати громадські академії наук, експертні і консалтингові та інші організації, бути колективними членами міжнародних наукових товариств та інших об'єднань.
1.0.6.	<b>Громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про фізичну культуру і спорт <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3808-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3808-12</a> Про запобігання впливу корупційних порушень на результати офіційних спортивних змагань <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/743-19">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/743-19</a>	Спортивні організації – громадські об'єднання, що здійснюють керівництво одним із видів спорту, визнаних в Україні (спортивні федерації, фізкультурно-спортивні товариства, Національний Олімпійський комітет України тощо) Національний олімпійський комітет забезпечує розвиток олімпійського руху в Україні як складника міжнародного олімпійського руху. Спортивний комітет України забезпечує розвиток в Україні неолімпійського спорту, представляє Україну в міжнародних спортивних змаганнях. Фізкультурно-спортивні товариства та спортивні федерації (в т. ч. спортивні федерації інвалідів) забезпечують розвиток певних видів спорту. Національні спортивні федерації беруть участь в організації міжнародних і всеукраїнських спортивних змагань. Громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості об'єднують учнів і студентів, ветеранів фізичної культури і спорту, колективи фізичної культури за місцем роботи громадян.

№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
1.0.7.	<b>Громадські організації інвалідів</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/875-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/875-12</a>	Створюються з метою забезпечення рівних прав і можливостей інвалідів, представництва їх інтересів та громадського контролю за додержанням їх прав, усунення перешкод та проявів дискримінації, надання соціальних послуг, залучення інвалідів до суспільної діяльності. Мають всеукраїнський чи місцевий статус. Державний бюджет включає видатки на фінансування державних цільових програм, що стосуються інвалідів. Залучаються до обговорення і розробки державної політики щодо інвалідів, в т.ч. розвитку параолімпійського спорту в Україні
1.0.8.	<b>Громадські організації ветеранів війни</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3551-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3551-12</a> Про жертви нацистських переслідувань <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1584-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1584-14</a>	Об'єднання учасників бойових дій (в т.ч. антитерористичної операції), інвалідів війни, учасників війни, а також членів сімей загиблих ветеранів війни. Мають право представляти і захищати інтереси своїх членів у державних органах. Мають право на державну фінансову підтримку, безоплатне користування будинками, приміщеннями, обладнанням та іншим необхідним майном; звільнені від сплати за комунальні послуги в межах середніх норм споживання та за телефонний зв'язок.
1.0.9.	<b>Громадські організації захисту від наслідків аварії на ЧАЕС</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/796-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/796-12</a>	Передають відомості про постраждалих осіб у державний реєстр, організують щорічну диспансеризація і санаторно-курортне лікування, запроваджують систему радіаційно-екологічного, медико-генетичного і медико-демографічного моніторингу в Україні.
1.0.10.	<b>Аварійно-рятувальні служби громадських організацій</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Кодекс цивільного захисту України <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5403-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5403-17</a>	Підлягають реєстрації як юридичні особи. Статuti до реєстрації погоджуються з центральним органом виконавчої влади в сфері цивільного захисту (в т.ч. завдання і функції цих служб). Можуть отримувати добровільні пожертви та доходи від додаткових платних послуг
1.0.11.	<b>Громадські природоохоронні формування (екологічні)</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про охорону навколишнього природного середовища <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1264-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1264-12</a> Про природно-заповідний фонд України <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-12</a>	Проводять громадську екологічну експертизу та громадський екологічний контроль та/або екологічний аудит. Можуть позиватися в інтересах невизначеного кола осіб. Беруть участь в управлінні територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, а також контролі за додержанням їх режиму, якщо це передбачено їх статутами. На формування поширюється решта прав та обов'язків громадських організацій.

№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
1.0.12.	<b>Громадські організації охорони пам'ятників історії та культури</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про охорону культурної спадщини <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1805-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1805-14</a> Про охорону археологічної спадщини <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1626-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1626-15</a>	Створюються з метою сприяння державі в охороні культурної спадщини, її популяризації і залучення громадян, громадського контролю за її збереженням, використанням, реставрацією, реабілітацією, консервацією, музеєфікацією та ремонтом. Здійснюють громадську експертизу з питань охорони культурної спадщини. Особливі повноваження надано Українському товариству охорони пам'ятників історії та культури
1.0.13.	<b>Громадські організації споживачів</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про захист прав споживачів <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1023-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1023-12</a>	Створюються фізичними особами-споживачами продукції, не пов'язаною з підприємницькою діяльністю чи виконанням найманої праці для захисту визначених законом прав і законних інтересів споживачів. Мають право самостійно проводити експертизу та випробування продукції. Можуть здійснювати судовий захист споживачів, які не є членами об'єднань, а також позиватися в інтересах невизначеного кола споживачів.
1.0.14.	<b>Громадські об'єднання трудових мігрантів, утворені за кордоном</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про зовнішню трудову міграцію <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/761-19">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/761-19</a>	Створюються фізичними особами, які перебувають за кордоном. Об'єднання мають право здійснювати діяльність на території України згідно з законодавством України. Можуть здійснювати співпрацю з центральними та місцевими органами виконавчої влади та міжнародними неурядовими організаціями
1.1.1.	<b>Громадські спілки</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a>	Засновниками можуть бути юридичні особи приватного права, в т. ч. інші громадські об'єднання; членами можуть бути також фізичні особи старші 18 років. Засновниками не можуть бути юридичні особи, єдиним учасником яких є та сама особа, політичні партії, а також особи, які припиняються. Можуть діяти без статусу юридичної особи. Припинення спілки не має наслідком припинення її членів. На спілки поширюється решта прав та обов'язків громадських організацій.
1.2.1.	<b>Громадські формування охорони громадського порядку і державного кордону</b>	Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1835-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1835-14</a>	Створюються за місцем роботи, навчання чи проживання громадян. Мають не менш ніж 10 засновників. КМУ затверджує типовий статут (положення). Статуту формувань погоджуються з органом внутрішніх справ, прикордонної служби та виконавчим органом місцевої ради за їх місцезнаходженням. Одержують службові приміщення протягом місяця після реєстрації. Вимоги до членів формувань, їх права та обов'язки визначено законом. Ведення формуваннями іншої діяльності заборонено. Використання членами формувань особистої зброї заборонено.

№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
2.0.	<b>Релігійні організації</b>	Про свободу совісті та релігійні організації в Україні <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/987-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/987-12</a>	Об'єднання фізичних осіб для задоволення релігійних потреб сповідувати і поширювати певну віру. Відокремлені від держави і не виконують державних функцій. Можуть діяти без статусу юридичних осіб (релігійні громади). Закон діє щодо релігійних управлінь і центрів, монастирів, релігійних братств і місій, духовних навчальних закладів, а також їх об'єднань. Реєстрацію статутів і змін до статутів здійснює Міністерство культури протягом одного місяця чи трьох місяців (за потреби висновків державних органів, а також спеціалістів). Мають виключне право випуску богослужбової літератури і предметів культового призначення. Культові будівлі та земельні ділянки передаються у постійне безоплатне користування. Реорганізуються шляхом поділу, злиття і приєднання. Закон визначає перелік підстав для судової заборони релігійних організацій.
3.0.	<b>Благодійні організації</b>	Про благодійну діяльність та благодійні організації <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5073-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5073-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a>	Створюються дієздатними фізичними та/або юридичними особами приватного права. Основною метою є благодійна діяльність в одній чи кількох сферах, визначених законом. Види такої діяльності, в т.ч. публічний збір пожертв, регулюються законом. Самостійно визначають бенефіціарів, строки і форми благодійної діяльності. Адміністративні витрати не більше 20% річного доходу. Можуть створювати спілки та інші об'єднання.
3.0.1.	<b>Благодійні товариства</b>	Про благодійну діяльність та благодійні організації <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5073-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5073-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a>	Мінімальна кількість засновників – дві особи. Можуть мати інших учасників. Вищим керівним органом є загальні збори або єдиний учасник одноосібно. Наглядова рада може не створюватися, якщо учасників не більше десяти. Члени наглядової ради не можуть бути членами виконавчого органу.
3.0.2.	<b>Благодійні фонди</b>	Про благодійну діяльність та благодійні організації <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5073-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5073-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a>	Можуть мати єдиного засновника. Активи фондів можуть формуватися іншими благодійниками. На фонди поширюються решта положень про благодійні товариства.
3.0.3.	<b>Благодійні установи</b>	Про благодійну діяльність та благодійні організації <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5073-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5073-17</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a>	Можуть мати єдиного засновника. Засновники не беруть участі в управлінні. Діють на підставі установчого акту, що визначає активи, які засновники передають для досягнення благодійної мети за рахунок активів та/або доходів від них. Установчий акт може міститися в заповіті. Вищим керівним органом є наглядова рада, члени якої не можуть бути членами виконавчого органу.
4.0.	<b>Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків</b>	Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2866-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2866-14</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a> Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/500-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/500-17</a> Про особливості здійснення права власності в багатоквартирному будинку <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/417-19">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/417-19</a>	Створюються більшістю власників житлових і нежитлових приміщень у багатоквартирних будинках для сприяння використанню їх майна, управління, утримання і використання спільного майна. В одному багатоквартирному будинку створюється лише одне об'єднання; можуть включати два чи більше будинків, об'єднаних спільною прибудинковою територією, інженерною інфраструктурою. Можуть мати делеговані місцевою радою повноваження. Житлові та житлово-будівельні кооперативи можуть реорганізуватися в об'єднання. Власники житлових та нежитлових приміщень у гуртожитках можуть створювати об'єднання співвласників багатоквартирних будинків. Громадський контроль за розподілом та утриманням житла в гуртожитках здійснює наглядова рада.



№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
5.0.	<b>Органи самоорганізації населення</b>	Про органи самоорганізації населення <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2625-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2625-14</a> Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15</a>	Представницькі органи мешканців села, селища, міста або їх частин (будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах). Створюється за рішенням зборів (конференції) за місцем проживання членів територіальної громади на строк повноважень місцевої ради, якщо в положенні не вказано інше. Можуть діяти без статусу юридичної особи. Територія дії визначається місцевою радою, яка дає дозвіл на створення органу (протягом одного місяця). Мають власні повноваження, визначені законом; можуть мати делеговані місцевими радами повноваження щодо вирішення питань місцевого значення. Місцеві ради мають право зупиняти дію рішень органів та достроково їх припиняти
6.0.	<b>Асоціації органів місцевого самоврядування та їх об'єднання</b>	Про асоціації органів місцевого самоврядування <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1275-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1275-17</a> Про місцеве самоврядування в Україні <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр</a>	Добровільні об'єднання з метою більш ефективного здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад. Можуть мати місцевий та всеукраїнський статус (більше половини органів відповідного територіального рівня). Всеукраїнські асоціації ліквідуються, якщо кількість їх членів стає меншою. Орган може бути членом лише однієї всеукраїнської асоціації. Асоціаціям не можуть передаватися власні повноваження органів. Закон визначає питання, щодо яких консультації з асоціаціями обов'язкові
7.0.	<b>Органи суддівського самоврядування</b>	Про судоустрій і статус суддів <a href="http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1402-19">http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1402-19</a>	Мають на меті вирішення питань внутрішньої діяльності судів, обрання суддів на адміністративні посади, зміцнення незалежності судів. Організаційні форми: збори суддів місцевих судів, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів і Верховного суду України; Рада суддів України; з'їзд суддів України, що обирає Раду суддів, призначає суддів Конституційного суду України, членів Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. З'їзд суддів скликається раз на два роки; делегатів обирають збори суддів. Рада суддів є вищим органом суддівського самоврядування у період між з'їздами суддів, призначає голову Державної судової адміністрації та його заступників. ДСА здійснює забезпечення роботи органів суддівського самоврядування
7.1.	<b>Постійно діючі третейські суди</b>	Про третейські суди <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1701-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1701-15</a>	Створюються всеукраїнськими громадськими об'єднаннями або організаціями роботодавців, саморегульованими організаціями, торгово-промисловими палатами, асоціаціями кредитних спілок, спілками споживчих товариств. Кількість суддів завжди є непарною. Засновники подають на державну реєстрацію зміни до регламентів чи списків суддів третейських судів протягом 15 днів після прийняття відповідних рішень. Винятки з підсудності судів визначено законом. Рішення судів можуть виконуватися добровільно чи згідно з законом про виконавче провадження. Третейська палата України є постійно діючим керівним органом третейського самоврядування, який обирається Всеукраїнським з'їздом третейських суддів.

№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
7.2.	<b>Органи адвокатського самоврядування</b>	Про адвокатуру та адвокатську діяльність <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5076-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5076-17</a>	Національна асоціація адвокатів утворюється з'їздом адвокатів України і не може бути реорганізована; ліквідація можлива на підставі закону. Членами асоціації є всі особи, які мають право на заняття адвокатською діяльністю або склали присягу адвоката. У період між з'їздами адвокатів України та конференціями адвокатів регіонів функції адвокатського самоврядування виконують Рада адвокатів України та ради адвокатів регіонів відповідно. Рішення органів адвокатського самоврядування є обов'язковими для всіх адвокатів. Розмір щорічних внесків є однаковим для всіх адвокатів.
8.0.	<b>Саморегулівні організації</b>	Про нотаріат <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3425-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3425-12</a> Про аудиторську діяльність <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3125-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3125-12</a> Про організацію формування та обігу кредитних історій <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2704-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2704-15</a> Про цінні папери та фондовий ринок <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3480-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3480-15</a> Про архітектурну діяльність <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/687-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/687-14</a> Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2658-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2658-14</a> Про оцінку земель <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1378-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1378-15</a> Про землеустрій <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/858-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/858-15</a> Про сільськогосподарську дорадчу діяльність <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1807-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1807-15</a>	Спеціалісти за визначеним законом фаховим напрямом мають бути членами принаймні однієї саморегулівної організації. Закони встановлюють мінімальну кількість та вимоги до освіти членів таких організацій. Саморегулівні організації здійснюють сертифікацію або професійну атестацію спеціалістів у за певним фаховим напрямом і ведуть реєстри осіб, які мають право здійснювати відповідну професійну діяльність. Встановлюють стандарти діяльності та накладають стягнення за їх порушення, в т. ч. зупинення права здійснювати відповідну професійну діяльність.
8.1.	<b>Інші професійні організації та об'єднання</b>	Не визначено	Див. «Саморегулівні організації»
9.0.	<b>Творчі спілки</b>	Про професійних творчих працівників та творчі спілки <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/554/97-вр">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/554/97-вр</a>	Добровільні об'єднання професійних творчих працівників за фаховим напрямом у сфері культури та мистецтва, які мають фіксоване членство осіб старше 18 років. Могуть мати місцевий, регіональний (не менше 20 членів) або всеукраїнський (не менше 100 членів) статус. Всеукраїнським творчим спілкам КМУ може надавати статус національних (одній за кожним фаховим напрямом), що дає право на державну фінансову підтримку. Майно колишніх творчих спілок СРСР має особливий статус.

№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
10.0.	<b>Професійні спілки</b>	Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1045-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1045-14</a> Кодекс законів України про працю <a href="http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08">http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08</a> Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про соціальний діалог в Україні <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2862-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2862-17</a>	Добровільні об'єднання громадян за родом їх професійної або трудової діяльності (навчання) з метою представництва і захисту соціально-економічних, трудових прав та інтересів членів, в тому числі у сфері соціального діалогу. Мають виключне право на використання у назві слова «профспілка» і похідних слів. Особи без громадянства, іноземці можуть вступати в діючі профспілки. Статути можуть обмежувати подвійне членство в профспілках. Організації профспілок мають статус первинних, місцевих, регіональних, обласних, республіканських (АР Крим) і всеукраїнських. Легалізуються шляхом повідомлення на відповідність заявленому статусу; відмова в легалізації заборонена. Набувають права юридичної особи з дати затвердження статуту (положення). Закон визначає критерії визнання профспілок та їх об'єднань репрезентативними.
10.1.	<b>Об'єднання професійних спілок</b>	Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1045-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1045-14</a> Кодекс законів України про працю <a href="http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08">http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08</a> Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a> Про соціальний діалог в Україні <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2862-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2862-17</a>	Створюються організаціями профспілок, статути яких передбачають таке право для виконання статутних завдань. Добровільні об'єднання за галузевою, територіальною, фаховою або іншою ознакою. Статус об'єднань профспілок визначається за статусом їх членів. Примусовий розпуск об'єднань профспілок не тягне за собою примусовий розпуск організацій профспілок – членів об'єднань. На об'єднання поширюється решта прав та обов'язків профспілок.
11.0.	<b>Організації роботодавців</b>	Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5026-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5026-17</a> Про соціальний діалог в Україні <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2862-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2862-17</a>	Похідні назви від «організації роботодавців» можуть використовувати лише організації, створені згідно з цим законом. Мають на меті представництво і захист прав та законних роботодавців, в тому числі у сфері соціального діалогу. Беруть участь в укладанні національних, галузевих і територіальних угод. Можуть бути визнані саморегульованими організаціями. Мають місцевий, обласний, республіканський (АР Крим) або всеукраїнський статус залежно від визначеної законом мінімальної кількості учасників. Закон визначає критерії визнання організацій репрезентативними. Не ведуть господарської діяльності безпосередньо, крім пасивних доходів
12.0.	<b>Торгово-промислові палати</b>	Про Торгово-промислові палати в Україні <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/671/97-вр">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/671/97-вр</a>	Добровільні об'єднання юридичних осіб та підприємців для створення сприятливих умов підприємницької діяльності. Мають виключні права на використання в назвах слів «торгово-промислова палата». В межах регіону створюється лише одна палата; мінімальна кількість засновників – 50 осіб. Торгово-промислова палата України здійснює представницькі і координаційні функції щодо інших палат, в т. ч. в Міжнародній торговій палаті та інших міжнародних організаціях підприємців. Палата засвідчує форс-мажорні обставини. Можуть здійснювати визначену законом підприємницьку діяльність
13.0.	<b>Інші об'єднання юридичних осіб</b>	Господарський кодекс <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/436-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/436-15</a>	Включає союзи, спілки, асоціації підприємців та інші подібні об'єднання юридичних осіб

№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
14.0.	<b>Приватні організації (установи, заклади)</b>	Цивільний кодекс <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15</a>	Створюються однією чи кількома фізичними або юридичними особами приватного права для досягнення певної мети. Установчий акт може міститися в заповіті. Засновники не беруть участі в управлінні. Обов'язково створюється правління. Наглядова рада здійснює нагляд за додержанням мети. Засновник (и) виділяють чи об'єднують майно, за рахунок якого здійснюється мета, не пов'язана з одержанням прибутку. Зміни установчого акту, мети та структури управління має затвердити суд з урахуванням намірів засновників та думки правління.
14.1.	<b>Організації (установи, заклади) громадських об'єднань, інших неприємницьких товариств</b>	Господарський кодекс <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/436-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/436-15</a>	Створюються громадським об'єднанням, іншим неприємницьким товариством для здійснення господарської діяльності з метою реалізації статутних завдань засновника. Здійснюють діяльність на праві оперативного управління та господарського відання, якщо інше не встановлено законом. Статут засновника має визначати право створення таких організацій (установ, закладів).
15.0.	<b>Недержавні пенсійні фонди</b>	Про недержавне пенсійне забезпечення <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1057-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1057-15</a>	Діють виключно з метою накопичення внесків учасників, управління активами та здійснення пенсійних виплат учасникам-фізичним особам. Проведення інших видів діяльності заборонено. Фонди можуть бути корпоративними, професійними або відкритими. Не можуть бути визнані банкрутами. Дозволено злиття чи приєднання до фонду того саме виду. Зміна виду чи назви заборонена. Мають виключне право на використання в назві слів «пенсійний фонд» чи «недержавний пенсійний фонд». Створення інших органів управління, крім зборів засновників і ради фонду, заборонено. Юридична особа-роботодавець може бути засновником лише одного професійного чи корпоративного фонду
16.0.	<b>Кредитні спілки</b>	Про кредитні спілки <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2908-14">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2908-14</a>	Неприбуткові фінансові установи, виключним видом діяльності яких є фінансові послуги за рахунок об'єднаних грошових внесків членів. Не можуть бути засновниками (учасниками) підприємницької діяльності, крім бюро кредитних історій. Мають виключне право на використання у назвах слів «кредитна спілка». Мінімальна кількість членів – 50 фізичних осіб за ознакою спільного місця проживання, роботи або навчання, належності до громадської чи релігійної організації, професійної спілки чи об'єднання профспілок. Зміна цих ознак не припиняє членство у спілці. Обов'язки та права членів (в т. ч. розподіл прибутку на додаткові та основні пайові внески) регулюються законом. Можуть створювати місцеві та всеукраїнські асоціації кредитних спілок. Одній із всеукраїнських асоціацій може бути наданий статус саморегулювальної організації, статут якої узгоджує уповноважений регуляторний орган

№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
17.0.	<b>Обслуговуючі кооперативи</b>	Про кооперацію <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1087-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1087-15</a>	Об'єднання фізичних та/або юридичних осіб для надання послуг переважно членам кооперативу (вартість послуг іншим особам може становити до 20% річного обороту). Мають на меті задоволення особистих потреб членів шляхом участі у спільній господарській діяльності, користування послугами і майном кооперативу, сплати пайових та інших внесків. Кооперативи поділяють між членами ризику, доходи і витрати, сприяють їх самоорганізації та самоконтролю. Сплачують кооперативні виплати як частину доходу розподілену пропорційно до участі в господарській діяльності. Майно, крім неподільного фонду, при ліквідації розподіляється між членами. Мінімальна кількість членів – три особи старші 16 років. Можуть мати асоційованих членів. Кооперативні об'єднання діють на підставі установчих договорів або статутів.
17.0.1.	<b>Обслуговуючі сільськогосподарські кооперативи</b>	Про кооперацію <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1087-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1087-15</a> Про сільськогосподарську кооперацію <a href="http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/469/97-вр">http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/469/97-вр</a>	Об'єднання фізичних та/або юридичних осіб для надання послуг, спрямованих на зменшення витрат та/або збільшення їх доходів від їх сільськогосподарської діяльності. На відміну від інших кооперативів, кооперативні виплати розподіляються як надлишок витрат передплачених за послуги кооперативу над їх фактичною собівартістю. Надають послуги тільки своїм членам. Не є власниками сільськогосподарської продукції. Поділяються на заготівельно-збутові, постачальницькі, переробні, сервісні та багатофункціональні. Розмір пайових внесків пропорційний до запланованого обсягу і вартості послуг кооперативів. Примірні правила розробляються Мінагрополітики. Кооперативні об'єднання діють на тих саме засадах, як кооперативи.
17.1.	<b>Споживчі кооперативи</b>	Про кооперацію <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1087-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1087-15</a> Про споживчу кооперацію <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2265-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2265-12</a>	Об'єднання фізичних та/або юридичних осіб для торговельного обслуговування, заготівель сільськогосподарської продукції, сировини, виробництва продукції та надання послуг для споживчих потреб членів.
17.1.1.	<b>Споживчі товариства</b>	Про споживчу кооперацію <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2265-12">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2265-12</a>	Добровільні об'єднання громадян за місцем проживання або роботи для спільної господарської діяльності з метою поліпшення свого економічного та соціального стану. Діють на основі майнової участі та взаємодопомоги. Індивідуальні члени старші 16 років (в товариствах у навчальних закладах – старші 14 років); можуть бути колективні члени – фермерські господарства, господарські товариства і підприємства. Можуть об'єднуватися в спілки споживчих товариств, які не виконують розпорядчих функцій. Дивіденди на пайові внески і майно товариств під час ліквідації розподіляються між їх членами.

№ з/п	Організаційно-правова форма	Спеціальні акти законодавства	Стислий опис
18.0.	<b>Філії (інші відокремлені підрозділи)</b>	Цивільний кодекс <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15</a> Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a>	Відокремлені підрозділи розташовані поза місцезнаходженням юридичної особи і здійснюють всі або частину її функцій. Наділяються майном юридичної особи. Керівник призначається юридичною особою і діє на підставі її довіреності. Відокремлені підрозділи не є юридичними особами, крім визначених законом осередків всеукраїнських громадських об'єднань. Рішення про зміну статутів (положень) таких осередків, місцезнаходження і складу керівних органів приймаються згідно з законом «Про громадські об'єднання». Їх правонаступниками є відповідні громадські об'єднання. Відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій підлягають акредитації згідно з законом «Про громадські об'єднання».
18.0.1.	<b>Представництва</b>	Цивільний кодекс <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15</a> Про громадські об'єднання <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17</a>	Представництва розташовані поза місцезнаходженням юридичної особи і здійснюють представництво і захист її інтересів. Представництва іноземних неурядових організацій не є постійними представництвами нерезидентів. На представництва поширюється решта прав та обов'язків філій (відокремлених підрозділів).
19.0	<b>Інші організаційно-правові форми</b>	Не визначено	

## ДОДАТОК 2

**Указ Президента України № 68/2016 про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні**

Ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, керуючись частиною другою статті 102 Конституції України та відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України, **п о с т а н о в л я ю**:

1. Затвердити Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки (додається).
2. Утворити Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства (далі – Координаційна рада) як консультативно-дорадчий орган при Президентові України.
3. Призначити співголовами Координаційної ради ЗУБКА Геннадія Григоровича – Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і ПАВЛЕНКА Ростислава Миколайовича – Заступника Глави Адміністрації Президента України.
4. Співголовам Координаційної ради внести у тритижневий строк в установленому порядку узгоджені пропозиції щодо:
  - проекту Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства;
  - персонального складу Координаційної ради, передбачивши залучення до складу представників Кабінету Міністрів України, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ, а також представників організацій громадянського суспільства, чисельність яких має становити не менше половини складу Координаційної ради.
5. Кабінету Міністрів України:
  - 1) забезпечити розроблення за участю організацій громадянського суспільства та затвердити у тримісячний строк План заходів на 2016 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки;
  - 2) забезпечувати щороку затвердження до 10 січня з урахуванням результатів публічного громадського обговорення плану заходів на відповідний рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, моніторинг та оцінку із залученням організацій громадянського суспільства виконання такого плану та оприлюднення до 20 лютого звіту про виконання плану за минулий рік, а також передбачати під час розроблення проектів законів про Державний бюджет України на 2017 та наступні роки кошти, необхідні для фінансування виконання планів заходів;
  - 3) розробити ефективні механізми надання фінансової підтримки громадським ініціативам, спрямованим на реалізацію Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки.
6. Обласним, Київській міській державним адміністраціям в установленому порядку:
  - 1) утворити дорадчі органи з питань сприяння розвитку громадянського суспільства, передбачивши включення до їх складу представників відповідних місцевих державних адміністрацій, депутатів відповідних місцевих рад, представників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також представників

організацій громадянського суспільства, чисельність яких має становити не менше половини складу таких дорадчих органів;

2) розробити та забезпечити затвердження регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства;

3) забезпечувати розроблення, громадське обговорення та затвердження щорічних регіональних планів заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки.

7. Визнати такими, що втратили чинність:

- Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації»;
- статтю 2 Указу Президента України від 28 квітня 2015 року № 246 «Про ліквідацію деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України».

8. Цей Указ набирає чинності з дня його опублікування.

**Президент України**

**Петро ПОРОШЕНКО**

26 лютого 2016 року

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Указом Президента України  
від 26 лютого 2016 року № 68/2016

## **НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки**

### **1. Загальна частина**

Затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки (далі – Стратегія) зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Революція Гідності відкрила новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та реформатування влади.

У зв'язку із Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, постали нові виклики у відносинах держави та громадськості, зумовлені необхідністю запровадження європейських правил та підходів до таких відносин на основі принципів, закріплених у цій Угоді. Крім того, надзвичайно важливим є розвиток співпраці між організаціями громадянського суспільства України та держав – членів Європейського Союзу.

Розроблення нової Стратегії обумовлено змінами основних тенденцій розвитку громадянського суспільства, зростанням його ролі в різноманітних сферах – від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного уря-



дування до надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, проведення антитерористичної операції, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. Стратегія спирається на базові цінності відносин між демократичною державою і громадянським суспільством, зумовлена становленням такого суспільства як основи народовладдя та прагненням створити належні умови для ефективної взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу задля модернізації України, підвищення добробуту і створення рівних можливостей для всіх.

Як показує досвід демократичних держав, розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам.

## ***2. Основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні***

Взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри.

Негативний вплив на розвиток громадянського суспільства та забезпечення прав і свобод людини і громадянина справляють тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та військова агресія Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей, існуючі у зв'язку з цим перешкоди в утворенні і діяльності організацій громадянського суспільства на відповідних територіях.

Недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

Рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства є недостатнім.

Такий стан справ призвів до того, що:

- відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- недостатньою є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення;
- благодійники не мають ефективних стимулів з боку держави, зокрема податкових, обтяжені бюрократичними процедурами, відсутній дієвий механізм захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва;
- більшість організацій громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг, незастосування прозорих конкурсних процедур та надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства; реалізацію програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, ускладнюють надмірно короткі строки, протягом яких вона надається, та необґрунтовані обмеження на види витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів;
- потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги

- у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків;
- недостатніми є стимули щодо здійснення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво), долучення таких організацій до надання соціальних послуг зі сприяння у працевлаштуванні та професійної підготовки соціально вразливих верств населення;
  - відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства.

### **3. Мета і принципи Стратегії**

Метою Стратегії є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

Стратегія базується на принципах:

- пріоритету прав і свобод людини і громадянина;
- верховенства права;
- прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства;
- політичної неупередженості і недискримінації стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства;
- забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства;
- сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення.

### **4. Стратегічні напрями та завдання**

Реалізацію Стратегії передбачається здійснювати за такими стратегічними напрямами:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;
- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;
- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

#### **4.1. Створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства**

У рамках зазначеного стратегічного напрямку передбачається реалізувати такі завдання:

- скорочення строків і спрощення реєстраційних процедур для організацій громадянського суспільства, зокрема процедур подання документів в електронній формі або за принципом «єдиного вікна»; удосконалення порядку віднесення організацій громадянського суспільства до неприбуткових організацій;
- удосконалення правового статусу, порядку створення, організації діяльності і припинення органів самоорганізації населення, розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань місцевого значення;
- урегулювання на законодавчому рівні питання обов'язкового планування у Державному бюджеті України і місцевих бюджетах видатків на надання на конкурсних засадах фі-

- нансової підтримки для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства;
- запровадження єдиного конкурсного порядку відбору органами виконавчої влади програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, та забезпечення на законодавчому рівні рівного доступу зазначених організацій, зокрема благодійних організацій, до участі у такому відборі;
  - вироблення за участю громадськості пріоритетів та єдиних критеріїв щодо надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства та спрямованих на реалізацію завдань державної, регіональної політики, визначення середньо- і довгострокових індикаторів обсягів надання такої фінансової підтримки;
  - запровадження ефективних механізмів надання фінансової підтримки громадським ініціативам, спрямованим на реалізацію цієї Стратегії;
  - створення з урахуванням кращих практик Європейського Союзу сприятливого податкового середовища для юридичних та фізичних осіб, які надають благодійну допомогу, та фізичних осіб, які отримують благодійну допомогу;
  - запровадження однакового підходу щодо оподаткування податком на доходи фізичних осіб при отриманні безкоштовних соціальних послуг від бюджетних установ та від організацій громадянського суспільства;
  - впровадження допоміжних (сателітних) рахунків для статистичного обліку організацій громадянського суспільства та обліку їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів;
  - активізація комплексних заходів, спрямованих на підвищення громадянської освіти населення щодо можливості захисту своїх прав та вираження інтересів через різні форми демократії участі.

#### **4.2. Забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення**

За цим стратегічним напрямом вирішуватимуться такі завдання:

унормування на законодавчому рівні:

- порядку проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов'язковості таких консультацій;
- порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів;
- гарантій реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань;
- порядку ініціювання, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання та реалізації їх рішень;
- обов'язковості затвердження у кожній територіальній громаді її статуту, що визначає, зокрема, порядки організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі;
- сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ;
- сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів;
- визначення порядку здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги;

- створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями;
- сприяння включенню до регламентів місцевих рад обов'язкових процедур забезпечення інформаційної прозорості і відкритості, у тому числі питань залучення громадськості до підготовки проектів актів, що мають важливе суспільне значення.

#### **4.3. Стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України**

Цей стратегічний напрям передбачає вирішення таких завдань:

- запровадження практики закупівлі соціальних та інших суспільно значущих послуг через соціальне замовлення та забезпечення рівного доступу організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів;
- стимулювання розвитку соціального підприємництва, зокрема удосконалення механізмів фінансової підтримки такої діяльності;
- забезпечення рівних умов участі організацій громадянського суспільства у процедурах публічних закупівель;
- встановлення конкурсних засад визначення виконавців державних, регіональних та місцевих цільових програм серед організацій громадянського суспільства та забезпечення рівних можливостей для участі у таких конкурсах;
- забезпечення права неприбуткових організацій громадянського суспільства здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність, якщо така діяльність відповідає меті (цілям) організації громадянського суспільства, сприяє її досягненню та не передбачає розподілу отриманих доходів (прибутків) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої організації;
- запровадження обов'язкового залучення організацій громадянського суспільства до оцінки потреб громадян у соціальних та інших суспільно значущих послугах;
- забезпечення імплементації законодавства Європейського Союзу в частині оподаткування податком на додану вартість соціальних та інших суспільно значущих послуг;
- надання організаціям громадянського суспільства, які надають соціальні послуги за рахунок бюджетних коштів, права користуватися державним та комунальним майном на пільгових засадах.

#### **4.4. Створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці**

Цей стратегічний напрям спрямований на реалізацію таких завдань:

- забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування доступу громадськості до консультацій та правової допомоги (у тому числі безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства;
- запровадження обов'язкових моніторингу та оцінки розпорядниками бюджетних коштів програм і проектів, які виконуються організаціями громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;
- запровадження обов'язкової звітності організацій громадянського суспільства, які отримують державну фінансову підтримку, публічного доступу до такої звітності, а також до результатів обов'язкового моніторингу, оцінки та експертизи результатів державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства;
- сприяння міжсекторальній співпраці у запобіганні і протидії шахрайству та іншим зловживанням у сфері надання благодійної допомоги, посилення юридичної відповідальності за нецільове використання благодійної допомоги;
- стимулювання волонтерської діяльності, у тому числі опрацювання питання щодо участі України в Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу;

- запровадження механізму здійснення благодійної діяльності шляхом надсилання благодійних телекомунікаційних повідомлень;
- розширення сфер застосування державно-приватного партнерства за участю організацій громадянського суспільства;
- включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем з питань розвитку громадянського суспільства;
- запровадження підготовки в системі вищої та післядипломної освіти фахівців з менеджменту неурядових організацій;
- забезпечення надання методичної, консультативної та організаційної допомоги органам державної влади, органам місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;
- проведення просвітницьких заходів та соціальної реклами з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;
- стимулювання наукових досліджень, публікацій та просвітницьких заходів у сфері розвитку громадянського суспільства і міжсекторальної співпраці.

### **5. Реалізація, моніторинг та оцінка виконання Стратегії**

Реалізація Стратегії забезпечується спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості для досягнення мети та принципів Стратегії.

Методичне забезпечення, моніторинг та оцінка реалізації Стратегії покладається на Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства (далі – Координаційна рада). Для здійснення моніторингу та оцінки реалізації Стратегії Координаційна рада визначає критерії оцінки ефективності та індикатори реалізації Стратегії, які розробляються нею із залученням Національного інституту стратегічних досліджень, інших наукових установ, недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів. За результатами моніторингу та оцінки реалізації Стратегії Координаційною радою можуть вноситися пропозиції щодо актуалізації Стратегії.

Кабінет Міністрів України щорічно затверджує з урахуванням результатів публічного громадського обговорення план заходів щодо реалізації Стратегії, забезпечує його виконання на засадах відкритості та прозорості, звітує про його виконання.

Відкритість та прозорість реалізації Стратегії забезпечуються шляхом інформування про хід її реалізації на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України, а також шляхом інформування про стан її виконання та стан виконання щорічних планів заходів щодо реалізації Стратегії органами виконавчої влади на офіційних веб-сайтах відповідних органів.

Вбачається доцільним покладення в органах виконавчої влади функцій із забезпечення реалізації Стратегії на структурні підрозділи, відповідальні за взаємодію з громадськістю.

Органи місцевого самоврядування беруть участь у реалізації Стратегії на підставі та у спосіб, що передбачені законами України, статутами територіальних громад, а також власними актами.

Національний інститут стратегічних досліджень здійснює наукове супроводження реалізації Стратегії із залученням у разі потреби в установленому порядку інших наукових установ, недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів.

### **6. Фінансове забезпечення реалізації Стратегії**

Реалізація Стратегії здійснюється за рахунок бюджетних коштів, а також з інших джерел, не заборонених законом.

З метою надання цільової підтримки на конкурсних засадах для фінансування програм, проектів та заходів організацій громадянського суспільства, спрямованих на реалізацію

Стратегії, вбачається доцільним опрацювати питання створення фонду розвитку громадянського суспільства.

**Глава Адміністрації  
Президента України**

**Б. ЛОЖКІН**

## ДОДАТОК 3

**Рекомендації щодо сприяння більш ефективної участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень**

від учасників Форуму громадянського суспільства для презентації на Додатковій нараді ОБСЄ з питань людського виміру

м. Відень, 15-16 (ранок) квітня 2015 р.

Право участі у вирішенні державних справ визнається як на міжнародному рівні, так і на місцях, саме для цього було розроблено регіональні стандарти та моделі щодо підтримки участі громадськості, в тому числі й об'єднань громадян у процесі прийняття рішень. Ще раз підтверджуючи неоціненну роль, що відіграють об'єднання громадян, неурядові організації та окремі особи у справі поширення демократії, захисту прав людини та верховенства права, що відображено у численних зобов'язаннях ОБСЄ, країни-учасники ОБСЄ вважають обов'язком сприяти «укріпленню процесів контактування та обміну поглядами між НУО та відповідними національними органами влади та державними інституціями» (Москва, 1991 р., параграф 43.1). Задля цього країни-учасники ОБСЄ мають забезпечити наявність відповідних механізмів та процедур для участі об'єднань громадян, як представників громадянського суспільства, у державних процесах для регулярного, постійного, інституціоналізованого та відкритого діалогу з метою налагодження їх ефективного залучення. Ключова роль у демократичному суспільстві, яку відіграють об'єднання громадян, як представницькі органи громадян, є наріжним каменем нещодавно затверджених спільно ОБСЄ та БДІПЛ Керівних принципів Венеціанської конвенції щодо свободи об'єднань.

Участь у процесах прийняття рішень означає, що громадськість та громадянське суспільство, а також інші зацікавлені сторони та групи впливу, повинні мати змогу робити свій вклад у розвиток тієї державної політики та законодавства, яке впливатиме або може впливатиме на них у майбутньому. Ефективне залучення громадян та прозорі процеси прийняття рішень допомагають якісно покращити законодавчі та політичні рішення, потенційно сприяють більш успішній їх реалізації на практиці та в цілому призводять до зміцнення довіри до органів влади. Партисипативна демократія та відкриті і прозорі процеси прийняття рішень мають забезпечувати можливість об'єднанням громадян ефективно та регулярно приймати участь у консультаціях, а також розробці та перегляді державної політики та практик органів влади, законів та змін до них. А саме, відкриті та прозорі процеси прийняття державних рішень мають привести до ефективного та справжнього залучення тих об'єднань громадян, які найсильніше відчують безпосередній вплив державної політики та законодавства, щодо якого проводяться обговорення.

Право на участь у провадженні державних справ також передбачає й право критикувати органи влади та пропонувати варіанти для покращення їх роботи, а також звертати увагу на будь-які аспекти їх роботи, що можуть заважати чи перешкоджати поширенню, захисту та реалізації прав людини та основоположних свобод. Державні органи влади також повинні активно залучати об'єднання громадян до нагляду за роботою державних органів та установ.

Необхідність інклюзивного та відкритого діалогу із громадянським суспільством потребує від країн-учасників ОБСЄ того, щоб участь об'єднань громадян у процесах прийняття рішень налагоджувалася у прозорий, неупереджений та недискримінаційний спосіб. Державним законотворцям та керівникам вони також можуть надати інформацію необхідну для оцінки впливу та результативності політики.

З метою активізації та сприяння участі об'єднань громадян у процесах прийняття рішень у Відні 15-16 квітня 2015 року було організовано Форум з питань громадянського суспільства з саме цієї теми, в якому взяли участь 33 експерти з питань громадянського суспільства з

25 країн-учасників ОБСЄ. Головною метою Форуму було визначення та/або окреслення та прийняття конкретних рекомендацій та практичних інструментів сприяння ефективній, прозорій, неупередженій та недискримінаційній участі об'єднань громадян у процесах прийняття рішень, які мали бути представлені на Нараді ОБСЄ з питань людського виміру (SHDM) щодо свободи мирних зібрань та об'єднань громадян (16-17 квітня 2015 року). Перший проект добірки рекомендацій (не вичерпна) було представлено на SHDM, а потім була доопрацьована та підкріплена додатковими рекомендаціями для презентації вже повної версії на Нараді ОБСЄ з питань людського виміру у Варшаві (Польща) у вересні-жовтні 2015 року. **Учасники Форуму з питань громадянського суспільства пропонують країнам-учасникам ОБСЄ ознайомитися із ідеями, представленими у даних рекомендаціях.**

***Базові умови для сприяння участі об'єднань громадян<sup>124</sup> у процесах прийняття державних рішень:***

1. Існування таких умов, за яких без корупції дійсно усе дає змогу громадянському суспільству функціонувати та вільно й активно брати участь у процесах прийняття рішень, включно й тих, що стосуються розробки політики та законів;
2. Дотримання верховенства права та реалізація інших прав людини та основоположних свобод, включно із економічними правами, а саме повноцінного та рівноправного гарантування прав щодо свободи об'єднань та мирних зібрань, свободи слова, права на доступ до інформації, а також свободи та незалежності медіа;
3. Політична воля, що сприяє участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень, а також заохочує, підтримує та цінує вклад громадянського суспільства;
4. Позитивне відношення державних органів влади до включення у риторику обговорень критики та відмінних точок зору;
5. Культура діалогу між тими, хто приймає рішення / органами влади та громадянським суспільством, яка згодом має сприяти укріпленню взаємодовіри;
6. Здатність як державних установ /уряду, так і об'єднань громадян залучатися до змістовних дискусій, за умови, що відсутність такої можливості не становить перешкоду або не використовується як виправдання відмови об'єднанням громадян в участі в процесах прийняття рішень;
7. Вільне, незалежне та активне громадянське суспільство, що має змогу розвиватися та рости, особливо завдяки наданню та доступу до ресурсів (фінансових, людських та технологічних), включно й із доступом до міжнародного фінансування;
8. Об'єднанням має надаватися можливість приймати участь у процесах прийняття рішень на усіх рівнях (місцевому, національному, регіональному та міжнародному), а також на усіх етапах цих процесів, починаючи з планування та розробки політики, до моменту реалізації рішень, їх моніторингу та оцінки;
9. Усі об'єднання громадян та окремі громадяни повинні мати доступ до правосуддя та регіональних та міжнародних механізмів захисту прав людини, а також мати змогу вільно використовувати та комунікувати через ці механізми, не боячись за це наслідків.

***Рекомендовані інструменти та посилання на документи:***

- Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) від 25 червня 1998 року;<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Термін «об'єднання» у даному документі слід розуміти у відповідності до визначення у Спільних висновках ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії щодо свободи об'єднань (2014р.) та відповідно включатиме неурядові організації (НУО), що існують на принципах членства та мають більше одного засновника.

<sup>125</sup> Посилання: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.



- Декларації ООН про правозахисників від 8 березня 1999 року;<sup>126</sup> та Резолюція Ради ООН з прав людини щодо Захисту правозахисників від 21 березня 2013 року;<sup>127</sup>
- Резолюція Ради ООН з прав людини «Простір громадянського суспільства: створення та підтримка безпечних та сприятливих умов на законодавчому рівні та на практиці» від 23 вересня 2013 року;<sup>128</sup>
- Конвенція Ради Європи щодо доступу до офіційних документів від 18 червня 2009 року (CETS № 205);<sup>129</sup>
- Рекомендація Ради Європи CM/Rec (2007) 14 щодо юридичного статусу неурядових організацій у Європі;<sup>130</sup>
- Кодекс Ради Європи кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (2009 року);<sup>131</sup>
- Керівні принципи щодо підтримки ЕС громадянського суспільства у країнах «розширення ЄС» (2014-2020);<sup>132</sup>

## ***I – Принципи участі об'єднань громадян у процесах прийняття рішень, включно й тих, що стосуються розробки політики та законів***

***Сприяння участі об'єднань громадян у процесах прийняття рішень має відбуватися у прозорий, неупереджений, відкритий та доступний, підзвітний та ефективний, недискримінаційний та інклюзивний спосіб, при цьому гарантуючи недоторканість незалежності об'єднань громадян.***

### **1. Прозорість, неупередженість, відкритість та доступність, підзвітність та ефективність**

10. Має забезпечуватися прозорість процесів прийняття державних рішень, наприклад:
  - a. рішення мають прийматися та реалізовуватися у відповідності до встановлених правил;
  - b. доступ громадськості до інформації має надаватися вчасно, надаючи можливість останній зробити свій поінформований внесок, який дійсно матиме значення та вплив на прийняття рішення (також див. Рекомендацію № 31);
  - c. прийняті владою рішення та інші державні документи мають надаватися громадськості;
  - d. наявність механізму для своєчасного збору коментарів та пропозицій щодо результатів публічних консультацій (також див. Рекомендацію № 31).
11. Організатори публічних консультацій мають займати нейтральну та неупереджену позицію, а процес прийняття державних рішень має бути відкритим, тобто надавати можливість об'єднанням громадян, включно й з невеличкими групами громадянського суспільства, залучатися до процесу, навіть якщо зазвичай вони не долучаються до регулярних обговорень або інституалізованих систем залучення громад, таких як консультативні органи (напр., громадські ради), призначені органи державної влади чи робочі групи;
12. Уряди та інші державні інституції повинні бути підзвітними громадськості у питаннях, що стосуються консультаційних процесів щодо державної політики та законодавства, а також мають доповідати щодо статусу участі об'єднань громадян та

126 A/RES/53/144, знаходиться за посиланням: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/>.

127 A/HRC/RES/22/6, знаходиться за посиланням <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Translation.aspx>.

128 A/HRC/24/L.24, знаходиться за посиланням: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/24/L.24](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/24/L.24).

129 Знаходиться за посиланням: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>.

130 Знаходиться за посиланням: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>.

131 Знаходиться за посиланням: [http://www.tacso.org/doc/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://www.tacso.org/doc/doc_guidelines_cs_support.pdf).

132 Знаходиться за посиланням: [http://www.tacso.org/doc/doc\\_guidelines\\_cs\\_support.pdf](http://www.tacso.org/doc/doc_guidelines_cs_support.pdf).

окремих громадян у процесах прийняття державних рішень та щодо реалізації законодавства з залучення громадськості (у разі його існування);

## **2. Відсутність дискримінації, рівне ставлення та долучення**

13. Усі бажаючі взяти участь у об'єднання громадян повинні мати рівний доступ до процесів прийняття державних рішень.
14. Об'єднання громадян не повинні ставати об'єктом дискримінації щодо участі у процесах прийняття державних рішень через, серед іншого, наступні аспекти:
  - наявність міжнародного (включно із міжнародними НУО та їх відповідними відділеннями) чи національного статусу об'єднань громадян;
  - реалізація їх діяльності на міжнародному, національному чи місцевому рівні,
  - джерела фінансування (державне, місцеве, закордонне чи міжнародне); або
  - факт того, що вони критично ставляться до уряду та/або пропозицій, що розглядаються;
15. Органи влади не повинні виключати окремих людей, групи або об'єднання громадян із процесу залучення до прийняття рішень за відсутності добре обґрунтованих, доцільних та об'єктивних причин, та мають відповідно адекватно реагувати на запити, щодо роз'яснень причин такого виключення;
16. У законодавстві щодо боротьби із дискримінацією також мають міститися або надаватися посилання на потребу у надання рівного доступу громадськості до участі у цих процесах;
17. Держави повинні мати чіткі та обов'язкові для виконання положення для забезпечення рівноправної участі у процесах прийняття рішень для усіх тих об'єднань та громадян, яких цікавлять питання, що розглядаються – незалежно від того, чи вважаються ці об'єднання «репрезентативними», чи вони дійсно представляють інтереси великої кількості людей, або незважаючи на їх зв'язок із урядом або правлячими партіями;
18. Держави повинні робити все, щоб забезпечити рівні можливості для участі жінок та чоловіків у державних справах, включно із наданням підтримки тим об'єднанням, що займаються питаннями надання рівних можливостей жінкам та чоловікам у процесах прийняття державних рішень;
19. У процесах прийняття державних рішень країни мають задовольняти потреби та вирішувати окремі специфічні проблеми, з якими стикаються меншість, уразливі, маргіналізовані особи або групи, та ті, що опинилися у скрутному положенні, а також мати дієві правові гарантії та організаційні механізми для забезпечення більш інклюзивного процесу прийняття державних рішень, при цьому не забуваючи про наступне:
  - урізноманітнювати структуру, методи, механізми, інструмента та типи участі громадськості (це може включати серед іншого повідомлення для громадськості щодо проектів політики та законів, зустрічі-консультації, опублікування інформації на офіційних сторінках, використання Інтернету та новітніх технологій, мереж громадянського суспільства та соціальних медіа, із метою розширення участі молоді у цих процесах);
  - підтримувати об'єднання, що фокусуються на розвиткові можливостей уразливих, маргіналізованих груп людей, що знаходяться у скрутному становищі, щодо їх ефективного залучення до процесів прийняття державних рішень;
  - ухвалити та застосувати Керівні принципи Консорціуму Всесвітньої павутини щодо доступності Інтернет-контенту (1999 рік)<sup>133</sup> для людей з обмеженими можливостями. Запроваджуючи подібні механізми, вкрай необхідно уникати ризиків появи цифрових бар'єрів (напр., виключення окремих категорій населення, які можуть не мати доступу до Інтернету чи новітніх технологій).

20. У випадках створення експертних груп, до відбору експертів від урядових організацій та громадянського суспільства мають застосовуватися одні й ті самі критерії та вимоги до відбору, а умови долучення та праці усіх членів такої робочої групи також мають бути однаковими.
21. Країни мають забезпечити рівні можливості для розгляду та публікації усіх коментарів, отриманих від громадянського суспільства, не зважаючи на те, чи вони висловлюються за чи проти пропозицій, що обговорюються.

### 3. Незалежність об'єднань

22. Визначення «незалежності» об'єднань має відповідати міжнародним стандартам та принципам;
23. Участь об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень, включно й в рамках консультативних органів (напр., в громадських радах) та призначених органах державної влади чи робочих групах, має забезпечуватись на основі громадського прозорого, відкритого процесу конкурсного відбору, що базується на чітких та заздалегідь встановлених критеріях; об'єднання громадян повинні мати змогу обирати своїх представників для участі у процесах прийняття державних рішень; широкий загальний повинен мати доступ до базової інформації щодо об'єднань, які приймають участь у процесах прийняття державних рішень;
24. Повинні існувати запобіжні заходи, які гарантуватимуть, що державні об'єднання, або ті, що тісно пов'язані із правлячими партіями або окремими державними діячами, не монополізують консультаційний процес.
25. Держава не має нав'язувати об'єднанням громадян обов'язок участі у процесах прийняття державних рішень або захисту окремих позицій;

### 4. Інше:

26. Участь має загалом орієнтуватися радше на результат, а не процес, тобто необхідно отримати реальний вплив на зміст державної політики, законодавства, рішень чи інших суспільно значущих актів, прийняття яких обговорюється в рамках консультацій;
27. Громадянське суспільство має застосовувати своє право на участь у державних справах, включно із дебатами, адвокаційними кампаніями для своїх бенефіціарів та проводити моніторинг роботи державних органів влади та інституцій, зокрема й у контексті виборів.<sup>134</sup>

## II – Політика та законодавча база підтримки громадської участі

28. Країни мають розробити обов'язкові до виконання стандарти залучення громадськості/консультацій у відповідності до міжнародних стандартів,<sup>135</sup> забезпечуючи наступне:
  - i. Обсяг застосування: залучення громадськості /консультації щодо будь-якої ініціативи, яка має потенційний вплив на треті сторони, не зважаючи на те, хто її ініціює, чи то державні органи влади, парламент, окремі депутати або інші суспільні установи;
  - ii. Доступ до інформації: вільний та вчасний доступ для громадськості до будь-якого документу/законопроекту/законодавству, що розробляється, та відповідної загальної інформації; а також своєчасне надання відповідей відповідними органами влади на запити щодо додаткової інформації (див. Частина III. 1 щодо доступу до інформації);

<sup>134</sup> Звіт за 2013 рік Спеціального доповідача з питання права на свободу мирних зібрань та об'єднань щодо «Реалізації права на свободу мирних зібрань та об'єднань у контексті виборів» №A/68/299, знаходиться за посиланням: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/A\\_68\\_299\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/A_68_299_en.pdf).

<sup>135</sup> Законодавство чи інші обов'язкові стандарти мають відповідати мінімальним стандартам, вказаним у Кодексі Ради Європи кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (2009 року), а також у Організаційній конвенції (рекомендовано застосовувати ключові положення Організаційної конвенції не тільки до питань охорони довколишнього середовища, а й усіх інших).

- iii. Участь на безкоштовній, чи принаймні доступній основі;
  - iv. Вчасність: встановлення чітких та розумних мінімальних строків для залучення громадськості /консультацій, які долучать об'єднання громадян до процесу якомога раніше, та нададуть їм достатньо часу для підготовки, обговорення та надання рекомендацій щодо проектів державної політики та законодавчих актів
  - v. Механізм зворотнього зв'язку: правове зобов'язання та механізм, за яким ті, що приймають рішення, мають відрепортувати тим, кого залучено до консультацій, включно й з громадськістю, надаючи вчасно якісні та такі, що мають сенс, відповіді та звіти щодо результатів кожної з публічних консультацій, зокрема чіткі пояснення щодо включення або не включення окремих коментарів/пропозицій;
  - vi. Санкції за недотримання вимог законів щодо обов'язкового проведення публічних консультацій щодо проектів державної політики, законодавства чи інших рішень;
  - vii. Обов'язок органів влади проводити самооцінку відповідності своїх дій таким обов'язковим до виконання стандартам щодо ефективного залучення громадськості/проведення консультацій та регулярно звітування перед громадськістю щодо результатів оцінки;
29. Консультації на ранніх етапах та із залученням громадськості щодо регуляторної бази з питань пов'язаних із публічними консультаціями мають організовуватись ще перед підготовкою самих проектів таких документів, з метою запобігання надмірного регулювання у цій сфері;
30. Регуляторна база не повинна бути обтяжливою для громадськості та об'єднань громадян, а натомість має фокусуватися на створенні можливостей для залучення, а не їх обмеженні;
31. У випадках прийняття законодавства, рішень чи інших суспільно значущих актів із порушенням обов'язкових до виконання стандартів щодо залучення громадськості:
- Повинні існувати процедури, за якими подібне законодавство, рішення чи інші суспільно значущі акти можуть оскаржуватися зацікавленими особами чи об'єднаннями громадян у суді або інших відповідних незалежних установах;
  - Держслужбовці та інші представники державних органів влади повинні відповідати за порушення правових зобов'язань щодо забезпечення участі у процесах прийняття державних рішень.
32. Регуляторна база до списку способів участі громадянського суспільства має включати й право на мирні протести;
33. Закон має чітко встановлювати та кількісно обмежувати випадки, коли може застосовуватись процедура «екстреного» або «пришвидшеного» прийняття законодавства, рішень чи інших суспільно значущих актів. Факт того, що законодавство було прийнято по екстреній або пришвидшеній процедурі, не може сам по собі бути достатнім виправданням не проведення публічних консультацій.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ, ЯКІ НЕ РОЗГЛЯДАЛИСЯ ПІД ЧАС ФОРУМУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

### **III – Розширення участі об'єднань громадян у процесі прийняття рішень: «Як?»**

#### **1. Умови участі:**

##### **1.1. Доступ до інформації**

34. Має бути чітке законодавство, що гарантує доступ до інформації, у тому числі – загальне право надсилати запит та отримувати інформацію, для всіх – приватних осіб і організацій, включно з вразливими маргінальними групами – відповідно до міжнародних стандартів;
35. Будь-яке обмеження права на доступ до інформації, у тому числі відомостей, класифікованих, як «секретна інформація» або інформація «обмеженого доступу», мають бути вузько і чітко визначені законодавством з метою уникнення широкого застосування урядовими органами рішень за принципом розсуду; крім того, всі відмови у доступі до інформації, мають бути предметом розгляду незалежним органом;
36. Законодавство про доступ до публічної інформації має встановити потужні наглядові органи, комісії або омбудсменів, які б наглядали за його дотриманням, а також на запит фізичних осіб чи об'єднань громадян, такі органи повинні мати мандат на розслідування випадків відмови державних органів розкривати документи;
37. Інформація, що є у розпорядженні державних органів, у тому числі проекти законодавства та рішення, мають проактивно розкриватися на запит громадськості (див. також рекомендацію 28) через мережу інтернет та інші джерела, а держави повинні забезпечити зручний доступ до інформації наступними шляхами:
  - забезпеченням доступу громадськості до результатів голосування та транскриптів засідань парламенту;
  - забезпеченням, аби участь громадськості/зустрічі громадських рад включали відкриті та онлайн консультації;
  - за допомогою соціальних медіа – одночасно уникаючи ризику цифрового розриву (див. також рекомендацію 19).
38. Інформація щодо процесу прийняття рішень має поширюватися якнайширше використовуючи різноманітні шляхи та засоби масової інформації, в тому числі різні місцеві газети, соціальні медіа, теле-/радіо-трансляції, відкрито запрошуючи до діалогу за допомогою мережі громадянського суспільства та інших засобів з метою забезпечення своєчасного інформування зацікавлених сторін та громадськості;

##### **1.2 Участь/консультації, партнерство та співпраця**

39. Країни повинні забезпечити послідовність в процесі відкриття проектів законодавчих актів або інших державних рішень для громадського обговорення або консультацій;
40. Має бути певний баланс між консультаціями з експертом та широкими громадськими консультаціями;
41. У разі, якщо робочу групу створено для розробки закону або державної політики, така робоча група повинна мати чіткий мандат і публікувати результати своєї роботи; державний орган, що створив робочу групу також має гарантувати, що принаймні одна третина місць у робочій групі належатимуть представникам громадянського суспільства, обраних через відкритий громадськості, прозорий конкурсний відбір (див. також рекомендацію 23);
42. Держави повинні розробляти зручні інструменти для участі та забезпечити використання різноманітних структур, методів, механізмів, інструментів та видів участі

громадськості, в тому числі нових технологій, не обмежуючись лише використанням онлайн-інструментів (див. також рекомендацію 19);

43. Координатори громадських консультацій мають бути призначені у всіх органах державної влади для гарантування розуміння та гармонізації цієї практики в ешелонах влади, а також для того, аби правові норми щодо участі громадськості застосовувалися на практиці;
44. Консультації та залучення парламентаріїв має відбуватися перед прийняттям законодавства;
45. Суб'єкти громадянського суспільства, в тому числі об'єднання громадян, повинні мати доступ до осіб, які приймають рішення, та представників органів державної влади для можливості лобювання та неформального просування деяких питань;
46. Слід забезпечити поточні та гнучкі платформи для діалогу між державами та громадянським суспільством, у тому числі між об'єднаннями громадян;

## 2. Моніторинг

**Держави** повинні створити систему моніторингу та звітності призначеними незалежними органами щодо дотримання обов'язкових стандартів участі громадськості. Такими органами можуть стати, наприклад, національні інститути з прав людини та/або Комісари з доступу до інформації. В цих процесах мають взяти участь об'єднання громадян. (наприклад, Моніторингова матриця щодо сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства<sup>136</sup>);

47. У рамках ролі парламентів щодо затвердження законодавства та контролю за його впровадженням державними органами, парламентарії повинні також проводити моніторинг та контролювати закони, правила, структури і форми, які сприяють участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень;
48. Має бути розроблений та створений міжнародний індекс/рейтинг держав, що охоплює всі аспекти забезпечення участі громадськості у процесі прийняття рішень;
49. Оцінка участі громадськості у процесах прийняття рішень в певних державах має не лише брати до уваги правила та процедури, але й спосіб у який вони застосовуються (для забезпечення рівної участі різних груп і об'єднань, прийняття всіх поглядів – у тому числі критичних, а також для врахування пропозицій та рекомендацій, висунутих об'єднаннями).

## 3. Формування культури участі

50. З метою зміцнення культури участі як громадськості та громадянського суспільства, держави повинні:
  - нарощувати потенціал органів державної влади та осіб, які приймають рішення, з метою їх залучення до осмислених та орієнтованих на консенсус публічних дебатів з громадянським суспільством;
  - підтримувати розвиток громадянського суспільства з метою створення «потенціалу для участі громадськості»;
  - ґрунтуватися на досвіді громадян та державних службовців щодо спільного управління;
  - запровадити громадянську освіту в системі формальної освіти;
  - проводити систематичні заходи з підвищення обізнаності серед державних структур і громадянського суспільства щодо необхідності брати участь у політичних процесах/прийнятті рішень;
51. Документи та проекти законів, які були обговорені в процесі консультацій мають бути опубліковані по закінченні цих консультацій із зазначенням змін, які були внесені на підставі пропозицій від громадянського суспільства;

<sup>136</sup> Розроблено Балканською мережею з розвитку громадянського суспільства та ECNL, доступно за посиланням: <http://www.balkancsd.net/index.php/resources-and-links/publications/1408-balkan-civic-practices-9-monitoring-matrix-for-enabling-environment-for-civil-society-development-the-tool-kit>

52. Країни мають поширювати і пропагувати передові практики щодо залучення об'єднань громадян та громадянського суспільства загалом до процесу прийняття рішень, у тому числі на місцевому/муниципальному рівнях;
53. Призначені незалежні органи, такі як національні інституції щодо захисту прав людини та/або комісари щодо доступу до інформації, мають активно підтримувати і пропагувати за ефективну участь громадськості.

### ***Конкретні рекомендації країнам-учасникам та інституціям ОБСЄ:***

- Країни-учасники ОБСЄ мають впровадити рекомендації, що містяться в Рекомендаціях щодо сприяння більш ефективній участі об'єднань громадян у процесах прийняття рішень, розроблених учасниками Форуму громадянського суспільства, що проходив у м. Відень 15-16 квітня 2015 року;
- ОБСЄ має оцінити та провести огляд процесу консультування у країнах-учасниках ОБСЄ, у тому числі переглянути законодавчу базу/м'які закони та законодавство щодо свободи об'єднань;
- ОБСЄ та інша міжнародна організація мають розробити керівні принципи для ефективної участі об'єднань громадян у процесах прийняття рішень і ці принципи мають підкреслити які загальноприйняті практики існують в певних країнах-учасниках ОБСЄ;
- ОБСЄ має розробити індекс залучення/участі громадськості та запровадити відповідну моніторингову систему;
- В країнах, де ОБСЄ має свої офіси або там, де ОБСЄ впроваджує певні проекти/програми, залучення представників громадянського суспільства має стати керівним принципом та ОБСЄ має залучати цих гравців на всіх етапах розробки впровадження проектів/програм: від стадії планування до стадії впровадження, за якою має слідувати моніторинг та оцінка;
- Міжнародні організації, включно з ОБСЄ, мають забезпечити спадкоємність та послідовність у порядку, в якому вони надають підтримку, та чинити тиск на країни, що перебувають в процесі демократичних реформ, з метою досягнення стійких результатів у сфері участі громадськості у процесі прийняття рішень;
- Країни-учасники ОБСЄ мають нести відповідальність за забезпечення участі об'єднань громадян у процесах прийняття рішень.

## ДОДАТОК 4

**Рекомендації щодо створення національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні**

(Грудень 2016 р.)

Дані рекомендації описують ключові стратегічні та оперативні питання, що виникають в процесі створення фондів, які підтримують організації громадянського суспільства (далі – ОГС), як інституційна структура для реалізації Національної стратегії розвитку громадянського суспільства. Рекомендації були розроблені експертами робочої групи, яка складалась з представників ОГС та органів влади в рамках проекту «Підтримка реалізації національної стратегії розвитку громадянського суспільства». Проект був реалізований офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні в партнерстві із Адміністрацією Президента України та за підтримки Міністерства молоді та спорту. Рекомендації врахували існуючий міжнародний досвід, а саме Угорщини та Хорватії, та досвід України у сфері державної фінансової підтримки розвитку громадянського суспільства.

**ОБГРУНТУВАННЯ**

Прийнята в 2016 році Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки є документом, який визначає основні принципи та підходи державної підтримки розвитку громадянського суспільства через тісніше партнерство між державою і організаціями громадянського суспільства<sup>137</sup>. Стратегією передбачено Створення Національного Фонду розвитку громадянського суспільства як фінансового механізму підтримки організаційного розвитку ОГС, пріоритетних для розвитку громадянського суспільства програм та проектів та програм технічної підтримки ОГС, відповідно до їх потреб.

Попри те, що в Україні вже мали та мають місце механізми фінансування ОГС з державного бюджету через грантові програми окремих міністерств, відсутність системного підходу підтримки державою ОГС є викликом для сталого розвитку громадянського суспільства в Україні. Доступ більшості ОГС до державного фінансування відсутній через обмежене застосування прозорих конкурсних процедур, короткі строки використання підтримки та необґрунтовані обмеження на види витрат.

Серед інших чинників, що уповільнюють розвиток громадянського суспільства в Україні Стратегія визнала малоефективну взаємодію ОГС з органами влади та слабе використання потенціалу організацій громадянського суспільства органами виконавчої влади для надання нагальних соціальних та суспільно значущих послуг. Також, слабка життєздатність<sup>138</sup> громадянського суспільства та його організацій є ключовою проблемою, яка заважає його сталому розвитку, і як наслідок неможливість налагодження тривалих партнерських стосунків із органами виконавчої влади та ефективну реалізацію спільних проектів.

Важливість саме довгострокових інструментів партнерства підкреслює, зокрема, досвід Угорщини, де частка ОГС у ВВП коливалася у 2003-2013 рр. від 3,8% до 4,2% ВВП, а в Україні частка ОГС скоротилася з 1,7% до 0,7% ВВП. Надто буквальне розуміння «неприбутковості» змушує переважну більшість ОГС працювати «під нуль» і витратити бюджетні і донорські кошти протягом лише 2-12 місяців, не маючи самостійних доходів для інвестицій в організаційний та економічний розвиток сектору. Рівень інвестицій є дуже низьким: у 2015 році з загальних витрат ОГС у розмірі 13,6 млрд. грн. інвестиції сягали лише 455 млн. грн. (3,4%), з яких 249 млн. грн. було інвестовано у банківські депозити, також переважно короткострокові.

137 <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

138 Під життєздатністю ОГС розуміється належний рівень розвитку організацій, який складається з наступних трьох компонентів, а саме: інституційна спроможність організації, широкі та налагоджені зв'язки організації з навколишнім середовищем (громадою, державою, бізнесом, ЗМІ, міжнародними організаціями та донорами та іншими ОГС) та ефективна програмна діяльність.



Досвід Європейських країн, таких як Угорщина та Хорватія, показує, що фонд може стати важливою частиною системи підтримки розвитку громадянського суспільства та інструментом ефективною співпраці між державою та громадянським суспільством.

Успішне функціонування Національного фонду залежить від декількох факторів, а саме:

- відповідність діяльності фонду потребам організацій громадянського суспільства та їх залучення до розробки стратегії діяльності фонду;
- чітко визначені стратегія та пріоритети діяльності фонду на національному та регіональному рівнях, форми та розмір підтримки;
- передбачуваність та дотримання фінансових зобов'язань уряду у фінансуванні фонду;
- збалансоване управління фондом, яке підтримується належним менеджментом та громадським наглядом;
- незаангажовані та аполітичні рішення;
- чітко визначені очікувані результати діяльності фонду та рівень його впливу на розвиток ОГС.

Також, політика участі держави в діяльності фонду повинна бути визначена на етапі його створення і дотримуватись всіма сторонами. Діяльність фонду повинна базуватись на внутрішніх правилах і процедурах, в тому числі і політиці уникнення конфлікту інтересів та зловживань та принципів прозорості. Разом з тим, механізми публічної звітності та оцінки є важливими для визначення результатів діяльності фонду та визначення сфер для покращення роботи фонду.

## **ВИКОРИСТАНІ ТЕРМИНИ**

*Громадянське суспільство* – це сфера суспільних відносин поза сім'єю, державою та бізнесом, де люди об'єднуються для задоволення та/або просування спільних інтересів та відстоювання спільних цінностей.

*Організація громадянського суспільства*<sup>139</sup> – це організація, що відповідає таким ознакам: має внутрішню структуру, недержавний характер, є самоврядною, участь в якій є добровільною та прибуток не розподіляється між засновниками, членами та менеджерами та організація може працювати як на своїх членів, так і/або на суспільний інтерес. Список видів організацій в Україні, що відносяться до ОГС можна знайти за посиланням<sup>140</sup>.

*Інституційний розвиток* – це сфера досліджень, теорії та практики, мета якої розширити знання та ефективність співробітників організації задля успішного втілення змін в організації та її результативної діяльності.

*Технічна підтримка* – це діяльність направлена на посилення індивідуальної та організаційної спроможності через надання експертної підтримки, тренінгів та відповідних навчальних можливостей (обміни, участь в конференціях тощо) та обладнанням.

*Посилення спроможності* – це підхід до особистого чи організаційного розвитку, що фокусується на розумінні перешкод, що не дозволяють особам та/чи організаціям реалізувати свої цілі в повній мірі.

*Людський капітал* – це сформований і розвинутий у результаті інвестицій і накопичений людиною (людьми) певний запас здоров'я, знань, навичок, здібностей, мотивацій, який цілеспрямовано використовується в тій чи іншій сфері діяльності, сприяє зростанню продуктивності праці та завдяки цьому впливає на зростання доходів кожної людини, організацій та національного доходу<sup>141</sup>.

139 Організації громадянського суспільства України. Результати дослідження. <http://www.ccc-tck.org.ua/library/drukovani-vidannya/>

140 Організації громадянського суспільства України. Результати дослідження. <http://www.ccc-tck.org.ua/library/drukovani-vidannya/>

141 Управління трудовим потенціалом Васильченко В.С., Гриненко А.М., Грішнова О.А., Керб Л.П. – Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2005. – 403 с.

## I. МЕТА/ЗАВДАННЯ ФОНДУ

**Метою** є сприяння розвитку громадянського суспільства України через посилення інституційної спроможності ОГС та налагодження ефективних партнерських відносин з органами влади задля кращого задоволення інтересів суспільства.

**Завданнями** Національного фонду є:

- Підтримка інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;
- Підтримка пріоритетних для громадянського суспільства України програм та проектів, спрямованих на реалізацію Стратегії;
- Надання технічної підтримки організаціям громадянського суспільства відповідно до їх потреб;
- Інформування суспільства щодо діяльності Фонду та його досягнень.

### Цільові групи Фонду

Цільовими групами Національного фонду є всі види зареєстрованих організацій в Україні, що відносяться до ОГС та формальні та неформальні ініціативи та рухи.

Необхідно зауважити, що фінансову підтримку від Національного фонду можуть отримати лише зареєстровані ОГС, а технічну підтримку можуть отримати як і зареєстровані ОГС, так і формальні та неформальні ініціативи, рухи.

**Бенефіціари Фонду** – все суспільство, громади, активні громадяни

**Партнери Фонду** – органи державної влади та місцевого самоврядування; бізнес; ЗМІ; міжнародні організації, програми та фонди; громади; активні громадяни; ОГС.

### Очікувані результати діяльності Фонду

- Зміцнений людський капітал ОГС;
- Стабільний ріст інституційної спроможності ОГС;
- Значний вплив ОГС на соціально-економічний розвиток України;
- Значна частина публічних послуг надається ОГС і якість послуг ОГС відповідає стандартам надання публічних послуг;
- Значний вплив ОГС на формування державної та місцевої політики та їх участь в прийнятті рішень органів влади та місцевого самоврядування.

Для забезпечення успішної діяльності Національного фонду необхідно, щоб діяльність фонду:

- Відповідала потребам та стратегічним напрямкам розвитку ОГС;
- Враховувала потреби як національних, так і регіональних ОГС;
- Гнучко адаптуватись до запитів часу та потреб громадянського суспільства;
- Керувалась чітко визначеними ролями держави, громадянського суспільства та Національного фонду;
- Керувалась процедурами внутрішнього контролю та вирішення конфлікту інтересів;
- Була прозорою та підзвітною;
- Базувалась на досягненні вимірюваних результатів, визначених в системі моніторингу та оцінки діяльності фонду, та результатах моніторингу та оцінки;

Також, управління Національного фонду повинно здійснюватись на основі системи стримувань та противаг. До роботи у Національному фонді повинні бути залучені професійні та досвідчені співробітники.

В своїй діяльності Фонд керується принципами закладеними в Національній стратегії розвитку громадянського суспільства в Україні<sup>142</sup>.

142 Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки

## II. ЮРИДИЧНА ФОРМА

Створення Національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства відбувається шляхом ініціювання Координаційною радою сприяння розвитку громадянського суспільства скликання установчої конференції, яка приймає рішення про утворення Національного фонду підтримки розвитку ОГС. Кабінет Міністрів України в межах наданих йому повноважень самостійно визначає своїх представників, які приймають участь в установчій Конференції.

Національний фонд підтримки розвитку громадянського суспільства створюється на підставі Закону України як найбільш оптимальної форми нормативного акту. У відповідному проекті Закону України мають бути викладені наступні ключові моменти:

- основні принципи роботи Національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства;
- правовий статус Національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства;
- мета, завдання та повноваження Національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства;
- підзвітність Національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства
- управління Національним фондом підтримки розвитку громадянського суспільства;
- джерела формування коштів Національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства.

До переваг обрання Закону України як нормативно-правового акту щодо створення Національного фонду можна віднести:

- Закон є актом, що приймається вищим представницьким органом держави – Верховною Радою України;
- Має вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів (це означає, що інші нормативні акти в тому числі органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування приймаються на основі і на виконання законів, не можуть суперечити ним);
- Внесення змін до закону або втрата його чинності може бути здійснено тільки законом. Незаперечність закону полягає в тому, що ніякий інший орган, окрім законодавчого, не може його скасувати або замінити;
- Демонстрація на законодавчому рівні створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства.
- Закон може визначати та закріплювати правові, фінансові та організаційні засади у сфері створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку ОГС.

Крім того, рекомендовані джерела фінансування Національного фонду потребують внесення змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України, які можуть бути здійснені лише виключно законами про внесення змін до цих кодексів.

Застереження щодо обрання закону як нормативно-правового акту щодо створення Національного фонду:

- Тривала процедура ухвалення закону, яка складається з певних стадій (передпроектна та проектна стадії, стадія ухвалення законопроекту, та інші);
- Ризик внесення норм на стадії ухвалення законопроекту в результаті прийняття політичного компромісу, що не враховує ефективність запропонованої політики в Стратегії або проекту.

Доцільним є створення Національного фонду підтримки розвитку ОГС у формі цільового фонду за участю держави, управління яким здійснюється на партнерській основі представниками органів виконавчої влади та представниками ОГС.

Створення Національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства у формі цільового фонду за участю держави (фінансування за рахунок бюджетних коштів) має певні позитивні переваги, такі як:

- Самоврядність Національного фонду підтримки розвитку ОГС передбачає самостійність у здійсненні управління відповідно до його мети, визначенні напрямів діяльності, внутрішніх правил та процедур, а також невторчання органів державної влади та третіх осіб в діяльність організації, крім випадків визначених законом;
- Ефективний моніторинг діяльності та оцінка результатів (як зовнішній так і внутрішній; як з боку органів виконавчої влади, так і з боку громадянського суспільства);
- Позитивний імідж України на міжнародному рівні та як наслідок разові чи періодичні внески іноземних держав чи міжнародних організацій.

Передбачається, що Національний фонд підтримки розвитку громадянського суспільства матиме наступні ознаки:

- **Незалежний характер.** Фонд має окремі цілі та структуру управління, а також є самостійним Інститутом, що організаційно відокремлений від державних структур. Це забезпечує інституційну ідентичність фонду відмінну від органів публічної влади.
- **Робота на суспільний інтерес.** Фонд в своїй діяльності орієнтується на інтереси всього громадянського суспільства, а не його окремих груп.
- **Використання доходів фонду виключно для реалізації його мети** (завдань), та напрямів діяльності, що в тому числі передбачає заборону розподілу отриманих доходів як серед працівників (крім оплати їхньої праці, нарахування єдиного соціального внеску), так і членів органів управління та інших пов'язаних з ними осіб.
- **Прозорість та відкритість.** Фонд забезпечує вільний доступ до інформації про свою діяльність, у тому числі про прийняті рішення та здійснені заходи.
- **Публічність.** Фонд інформує громадськість про свою мету та завдання та результати діяльності.

Таким чином, аналіз чинного законодавства України показав, що Закон України є найбільш прийнятним нормативно-правовим документом створення Національного фонду підтримки розвитку громадянського суспільства оскільки:

- відносини, що мають бути врегульовані, є стабільними та важливими у суспільстві;
- закріплення на законодавчому рівні створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства;
- визначені джерела фінансування передбачають внесення змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України;
- встановлення системи оподаткування, податків і зборів, їх розмірів та порядку сплати є виключною прерогативою закону.

### III. ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ

Джерела фінансування Нацфонду мають визначатися законами України. Рекомендується змішана форма фінансування Національного фонду, що дозволить залучити до його підтримки різні сектори, в тому числі самі організації громадянського суспільства. Фінансування виключно з державного бюджету, навіть у встановленому Бюджетним кодексом чи іншими законами порядку, призведе до надмірно високої залежності Національного фонду від змін державної політики, зокрема, у випадку нормативного визначення бюджетних асигнувань в розмірі певного відсотка Загального фонду державного бюджету.

Змішана форма фінансування забезпечує такі основні переваги:

- Збільшує загальний обсяг фінансування;
- Підвищує стабільність доходів Нацфонду (особливо у разі формування ендавменту);
- Зменшує відносне навантаження на державний бюджет;
- Забезпечує правові та економічні підстави для самоврядності Національного фонду;
- Підвищує прозорість і підзвітність Національного фонду для його цільових груп, партнерів і бенефіціарів.

ОГС та громадянське суспільство в цілому не повинні бути лише споживачами державної фінансової підтримки. За відсутності ефективних податкових пільг для благодійників подібний підхід до фінансування Національного фонду зменшить мотивацію інших секторів до фінансової підтримки розвитку громадянського суспільства.

В Україні ОГС є платниками і податковими агентами загальнодержавних податків<sup>143</sup>, тому джерела бюджетного фінансування Національного фонду мають включати, зокрема, частину податкових внесків ОГС.

В довгостроковій перспективі (8-10 років після початку діяльності Національного фонду) очікується досягнення щорічного обсягу фінансування Національного фонду у розмірі 1,5 євро на одного постійного мешканця<sup>144</sup>. В перші два роки рекомендований обсяг державного фінансування очікується у розмірі 175-220 млн. грн. на рік (6,3-7,5 млн. євро, або 15-20 центів на одного мешканця) залежно від прогнозованого курсу і створення ендавменту.

Змішана модель фінансування Фонду включає три основні групи доходів:

#### 1. Доходи з державного бюджету:

- Частина (%) податку на доход, утриманого ОГС з фізичних осіб;
- Частина податку на прибуток, сплаченого ОГС та унітарними підприємствами ОГС;
- Частина коштів від реалізації активів ОГС, які надійшли в доход державного бюджету;
- Частина податку на доход фізичних осіб, утриманого з вигравів учасників лотерей, азартних ігор і букмекерської діяльності;
- Частина податку на доход фізичних осіб, утриманого з доходів від депозитів;
- Частина рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України.

#### 2. Доходи від власної діяльності Національного фонду:

- Пасивні доходи (в т. ч. від постійного ендавменту Національного фонду);
- Доходи від благодійних заходів з метою фандрайзингу (публічний збір пожертв);
- Доходи від об'єктів права інтелектуальної власності Національного фонду (дослідження, публікації, бази даних).

#### 3. Доходи з інших джерел:

- Добровільні внески фізичних осіб (в т. ч. у формі благодійних спадкових договорів);
- Добровільні внески юридичних осіб;
- Поворотна фінансова допомога і позики;
- Інші доходи, не заборонені законодавством.

Додаткові рекомендації щодо джерел фінансування Національного фонду:

- Встановити мінімальні розміри співфінансування з місцевих бюджетів у випадку спільного фінансування проектів чи програм Національного фонду (наприклад, у рамках регіональних планів сприяння розвитку громадянського суспільства);
- Врегулювати у податковому законодавстві України порядок реалізації права платників податку на доходи та прибуток доручати ДФС перерахунок частини (1-3%) фактично сплаченої до державного бюджету суми податку на підтримку ОГС, які задовольняють критеріям фінансової підтримки Національного фонду у або безпосередньо Національного фонду (т. зв. «процентна філантропія»);
- Додавати у наступному році до бюджетних асигнувань до Національного фонду суму в розмірі невикористаних податкових знижок на добровільні внески фізичних осіб до Національного фонду;
- Додавати у наступному році до бюджетних асигнувань до Національного фонду суму в розмірі одержаних Національним фондом благодійних текстових повідомлень, яка фінансуватиметься з рентної плати за користування радіочастотним ресурсом України.

143 Так, тільки громадські організації прозвітували в 2015 році про сплату податків на суму 241,1 млн. грн. (або 4,7% від їх загальних витрат на суму 5182,3 млн. грн.)

144 Досвід Угорщини та Хорватії

Крім того, до джерел фінансування Національного фонду рекомендується залучати разові чи періодичні внески іноземних держав чи міждержавних організацій на підставі міжнародних договорів<sup>145</sup>.

#### **IV. УПРАВЛІННЯ ФОНДУ**

До органів управління Фонду входять: Конференція делегованих ОГС, Правління Фонду та Наглядова Рада Фонду

##### **Конференція Фонду**

Конференція Фонду проводиться не рідше рази на два роки. Учасниками Конференції є делеговані ОГС та представники органів державної влади. Делегати від ОГС на загальноукраїнську Конференцію (по дев'ять делегатів від кожної області та міста Києва) обираються на регіональних конференціях, що організовуються Координаційними радами відповідних регіонів. Представники органів державної влади визначаються Кабінетом Міністрів України. Повноваження делегатів конференції від ОГС закінчуються після дворічного терміну, та обрання нових делегатів.

До повноважень Конференції входять:

- затвердження Статуту Фонду, внесення змін та доповнень до нього;
- обрання членів Правління Фонду та Наглядової Ради;
- визначення ключових напрямків діяльності Фонду;
- заслуховування та затвердження звітів Правління Фонду;
- право відкликання членів Правління делегованих ОГС.

##### **Правління Фонду**

Правління Фонду є органом з прийняття стратегічних рішень. Основні функції Правління Фонду:

- визначає поточні та перспективні завдання Фонду;
- спрямовує та контролює діяльність Виконавчої дирекції Фонду;
- визначає за погодженням із Кабінетом Міністрів України порядок надходження та обліку коштів Фонду, приймає рішення з цього питання та порядку витрачання коштів Фонду;
- розглядає та затверджує річний бюджет Фонду та звіт про його виконання;
- обирає та звільняє голову правління Фонду та його заступників;
- розглядає кандидатури і затверджує на посадах директора виконавчої дирекції Фонду та його заступників, а також приймає рішення про їх звільнення;
- затверджує структуру органів Фонду, чисельність їх працівників, умови оплати праці та адміністративно-господарські витрати Фонду;
- затверджує положення про Виконавчу дирекцію Фонду.

Склад Правління Фонду складається з 15 осіб, з яких 6 представляють органи державної влади, а 9 – організації громадянського суспільства. Представники органів державної влади призначаються Кабінетом Міністрів України, представники організацій громадянського суспільства обираються шляхом рейтингового голосування на Конференції.

Делегувати представників до складу Правління Фонду мають право організації громадянського суспільства, які діють не менше двох років, зареєстровані не менше одного року до дати проведення Конференції і їх діяльність є помітною (а саме – впродовж двох років ОГС організовують періодично, не рідше ніж декілька разів на рік, громадські заходи, ініціюють публічні обговорення з актуальних питань, оприлюднюють річні звіти, тощо).

<sup>145</sup> Наприклад, Фонд розвитку громадянського суспільства в Албанії отримав ендавмент від ЄС; фонд у Хорватії також має ендавмент і щорічні асигнування від ЄС; в Естонії, Угорщині, Хорватії та Чехії фонди мають щорічне фінансування в розмірі 350-900 тис. євро на підставі договорів з урядами Норвегії та Швейцарії.

Кандидатури для включення до складу Правління Фонду обираються на Конференції організацій громадянського суспільства, проведення якої організаційно забезпечується Координаційною радою сприяння розвитку громадянського суспільства при Президентові України. Організація громадянського суспільства, може подати тільки одну кандидатуру.

Члени Правління Фонду від організацій громадянського суспільства обираються шляхом рейтингового голосування. Порядок проведення відповідної Конференції ОГС та обрання членів Правління Фонду визначається Координаційною радою сприяння розвитку громадянського суспільства при Президентові України. Члени Правління Фонду від ОГС обираються строком на чотири роки, і кожні два роки проводиться ротація 1/2 складу Правління. Повноваження членів Правління закінчуються в день першого засідання нового складу Правління. Члени Правління Фонду від органів державної влади призначаються за посадами.

Основною формою роботи Правління Фонду є засідання. Правління правомочне приймати рішення за наявності на засіданні не менше двох третин складу. Засідання Правління протоколюється. Рішення вважається прийнятими, якщо за нього проголосувало більшість присутніх членів Правління. У разі рівного розподілу голосів, голос голови є вирішальним. При виконанні своїх обов'язків член Правління Фонду має право на відшкодування за рахунок коштів Фонду матеріальних витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена Правління Фонду.

На першому засіданні Правління Фонду обирається голова Правління та його заступники. Процедура обрання голови Правління Фонду і його заступників визначається окремим Регламентом роботи правління Фонду.

Голова Правління:

- скликає та веде засідання Правління;
- забезпечує дотримання Регламенту роботи Правління;
- підписує розпорядження Правління Фонду;
- визначає та розподіляє обов'язки між заступниками, контролює їх виконання;
- виконує інші функції за рішенням Правління Фонду.

Голова Правління несе відповідальність за виконання своїх повноважень перед Правлінням Фонду. Голова Правління Фонду може бути позбавлений своїх повноважень Правлінням Фонду за його особистим проханням та/чи у разі невиконання повноважень або виконання їх з порушенням законодавства.

Повноваження, членство, діяльність тощо Правління фонду регулюється окремим Положенням про Правління Фонду, що затверджується Конференцією Фонду.

### **Наглядова Рада Фонду**

Наглядова Рада Фонду є дорадчим та контролюючим органом Фонду, який сприяє програмній діяльності фонду та здійснює нагляд за фінансово-господарською діяльністю Фонду та заснованих ним юридичних осіб. Членами Наглядової Ради можуть бути як представники ОГС, так і представники органів державної влади, бізнесу, міжнародних організацій та посольств. Члени Наглядової Ради пропонуються Головою Правління Фонду і затверджуються Конференцією Фонду.

Члени Наглядової Ради Фонду здійснюють свою діяльність на громадських засадах. Якщо під час виконання своїх обов'язків, пов'язаних з діяльністю Фонду, члени Наглядової Ради Фонду нестимуть витрати власних коштів, ці витрати підлягають відшкодуванню з коштів Фонду на підставі поданих звітних документів, а в разі їх відсутності – на підставі рішення Правління Фонду.

Положення про Наглядову Раду Фонду затверджується Конференцією Фонду.

## V. МЕНЕДЖМЕНТ

До менеджменту Фонду входять Виконавча дирекція, співробітники та волонтери.

Виконавча дирекція Фонду є виконавчим органом Правління Фонду, який забезпечує виконання рішень Правління. Виконавча дирекція є підзвітною Правлінню Фонду та здійснює діяльність від імені Фонду в межах та порядку, визначеному Статутом та Положенням про Виконавчу дирекцію Фонду, що затверджується Правлінням Фонду.

Виконавча дирекція Фонду:

- забезпечує проведення конкурсів спрямованих на підтримку інституційного розвитку ОГС;
- забезпечує підготовку бюджетної пропозиції, та підготовку пропозицій щодо надходжень з інших джерел до бюджету Фонду;
- здійснює заходи, що забезпечують фінансову стабільність Фонду та оперативне розпорядження коштами Фонду в межах затвердженого бюджету Фонду;
- організовує і проводить навчання працівників органів Фонду та представників ОГС;
- готує і подає на розгляд Правління:
- проект бюджету Фонду та звіт про його виконання;
- звіт про діяльність Виконавчої дирекції Фонду;
- проекти нормативно-правових актів Фонду;
- пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері інституційної підтримки ОГС;
- виконує інші функції відповідно до Положення про Виконавчу дирекцію Фонду.

Виконавчу дирекцію Фонду очолює директор. Директор Виконавчої дирекції Фонду призначається та звільняється з посад Правлінням Фонду. На посаду директора Виконавчої дирекції Фонду може бути рекомендовано особу, яка має досвід роботи в сфері громадянського суспільства не менше п'яти років та особисті досягнення як менеджера. Директор Виконавчої дирекції Фонду бере участь в засіданнях Правління Фонду з правом дорадчого голосу.

Директор Виконавчої дирекції Фонду здійснює керівництво поточною діяльністю Фонду і несе відповідальність перед Правлінням Фонду за виконання своїх обов'язків, визначає сфери відповідальності співробітників фонду, відповідно до їх функціональних обов'язків. Директор Виконавчої дирекції Фонду також здійснює оперативне розпорядження коштами Фонду в межах затвердженого бюджету Фонду та виконує інші обов'язки, передбачені чинним законодавством та Положенням про Виконавчу дирекцію Фонду.

## VI. ПРОГРАМИ ФІНАНСУВАННЯ (КРИТЕРІЇ ТА ПРОЦЕДУРИ)

Національний фонд надає підтримку на проекти та заходи, пов'язані з наступними програмами:

- Посилення інституційної спроможності організацій громадянського суспільства, направлене на виконання їх місій та завдань;
- Виконання проектів, спрямованих на реалізацію Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні;
- Надання технічної підтримки організаціям громадянського суспільства (що включає, зокрема, але не виключно) проведення консультацій, тренінгів, семінарів, конференцій, наукових досліджень тощо; підготовка та видання публікацій тощо.

Для визначення пріоритетних напрямків, видів, розмірів та умов фінансування по кожній з програм фінансування проводиться вивчення та визначення потреб. Для цього використовуються як існуючі джерела інформації (звіти, дослідження, документи тощо місцевих та міжнародних організацій) та/або замовляються проведення досліджень та оцінок (як частина програми технічної допомоги). До виконання проектів, спрямованих на реалізацію Стратегії,



та програм технічної допомоги можуть бути залучені і соціологічні, наукові, IT/консалтингові компанії, відібрані на конкурсних засадах.

Міжнародний досвід вивчених країн – Хорватії та Угорщини – показує, що критерії обсягів фінансування ОГС можуть залежати від числа співробітників ОГС (при встановленому мінімальному розміру гранта) або від щорічного бюджету організації

Щодо пропозиції для Національного Фонду України, можна розглядати диференційований підхід. Щодо проектів з посилення інституційної спроможності організацій, рекомендовано застосувати як один із критеріїв для визначення розмірів фінансування – кількість офіційно працевлаштованих співробітників. Даний критерій свідчить про їх певну легалізацію у формі сплати необхідних податків, та як наслідок повернення частини виділених коштів до зведеного бюджету і цільових фондів у вигляді податків та зборів. Щодо грантів на підтримку проектів, можливо застосувати прив'язку до загального бюджету організації.

Вся підтримка Фонду розподіляється на конкурсних засадах. Проведення конкурсів Національного фонду будуть детально описані в Посібнику з підготовки проектів «Керівництво до грантової програми» (примірник змісту такого Посібника в Додатку 1). Посібник буде готуватись виконавчою дирекцією Фонду та затверджуватись Правлінням.

## VII. ПРОЗОРІСТЬ ТА ПУБЛІЧНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДУ

Публічність і прозорість діяльності Фонду забезпечується:

- Проведенням відкритих та прозорих конкурсів з широким розповсюдженням інформації;
- Проведенням інформаційних сесій та семінарів перед завершенням конкурсу щодо умов та вимог до участі в конкурсі;
- Наданням зворотного зв'язку всім заявникам на всіх етапах конкурсу, а саме: листом щодо підтвердження або відхилення реєстрації пропозиції; листом щодо фінансування чи відмови пропозиції (з оцінками по кожному критерію);
- Оприлюдненням переможців конкурсів з описом проекту та контактними даними;
- Моніторингом ходу виконання проекту та оцінкою виконання проекту з фокусом на результати та впливу. Оприлюдненням звітів за результатами моніторингу та оцінки;
- Підготовкою і оприлюдненням річного звіту фонду перед органами влади та громадянським суспільством;
- Розробкою сайту Фонду та онлайн інструментів по подачі заявок, їх оцінці та інформуванню діяльності фонду.

## VIII. МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА

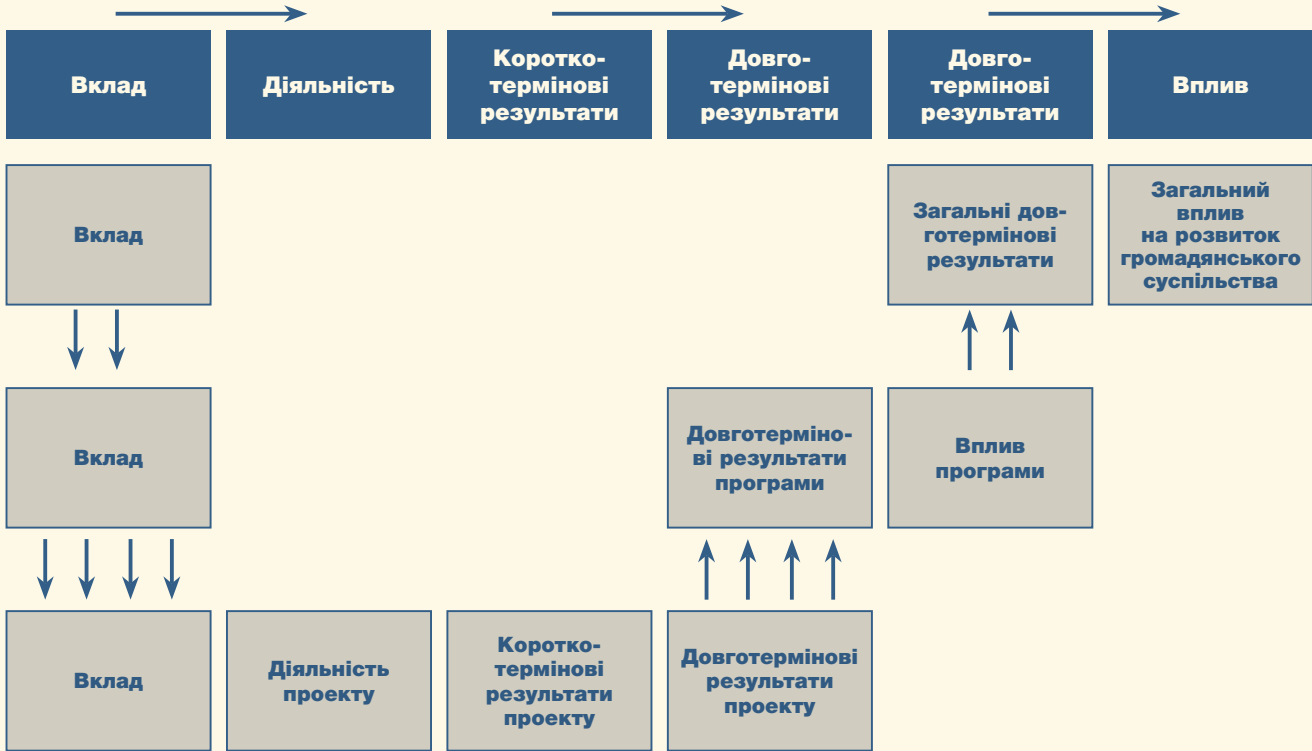
Моніторинг та оцінка діяльності Національного фонду проводиться на трьох рівнях, що схематично зображені на Рисунку 1. Для цього розробляється система моніторингу та оцінки, що містить таку інформацію – індикатори, джерела інформації, методи збору інформації, частоту і графік збору, відповідальні за збір необхідної інформації, методи обробки і аналізу отриманої інформації. Також необхідно визначити користувачів даних моніторингу та оцінки і визначити видатки необхідні для проведення моніторингу.

Метою моніторингу та оцінки на стратегічному рівні є розробка стратегії розвитку громадянського суспільства на наступний період та визначення рівня досягнення запланованих довготермінових результатів Національного фонду та його впливу на розвиток громадянського суспільства за попередній період. Моніторинг та оцінка програм може проводитись як Національним фондом самостійно, так і незалежним експертом (ами), обраним (и) на конкурсних засадах. Отримані результати моніторингу та оцінки оприлюднюються.

Метою моніторингу та оцінки на програмному рівні є вивчення потреб для розробки програмної стратегії та визначення рівня досягнення запланованих довготермінових результатів програми та її впливу. Моніторинг та оцінка програм може проводитись як Національним

фондом самостійно, так і незалежним експертом (ами), обраним (и) на конкурсних засадах. Результати моніторингу та оцінки програм оприлюднюються.

Рисунок 1. Підходи до моніторингу та оцінки діяльності Національного фонду



Метою моніторингу та оцінки на проектному рівні є визначення рівня досягнення запланованих в кожному підтриманому проекті результатів. Кожний проект містить інформацію щодо очікуваних коротко- та довготермінових індикаторів як кількісних, так і якісних. Моніторинг проекту проводиться менеджером з моніторингу та оцінки Національного фонду, як мінімум, один раз за час виконання проекту. Оцінка проекту може проводитись незалежним експертом найнятим ОГС, який втілює проект, на конкурсних засадах. Також оцінка проекту може проводитись Національним фондом за потребою. Результати моніторингу та оцінки проекту оприлюднюються.

Як було зауважено раніше, система моніторингу та оцінки має містити наступну інформацію – індикатори, джерела інформації, методи збору інформації, частоту і графік збору, відповідальні за збір необхідної інформації, методи обробки і аналізу отриманої інформації.

- Індикатори (або показники) можуть бути кількісними та якісними. Кількісними показниками можуть бути (як приклади):
  - Загальна кількість ОГС, які отримали підтримку від Фонду (або % до кількості організацій, що подали заявки або які задовольняють критеріям надання допомоги)
  - % допомоги Фонду в доходах ОГС, які отримали підтримку фонду
  - Середній розмір допомоги Фонду.
- До якісних показників інституційної допомоги можуть належати рівень інституційного розвитку, зміни середньої кількості зайнятих в ОГС або їх професійних та соціально-демографічних характеристик; залучення нових джерел фінансування (в т.ч. прямих і непрямих державних субсидій); надання нових послуг членам ОГС або отримувачам соціальних послуг тощо.

- Джерелами інформації для системи моніторингу та оцінки можуть служити документи Фонду та його програм, документи та матеріали ОГС, проектні документи програм Фонду та заявки ОГС, звіти, аналітичні матеріали, матеріали ЗМІ тощо.
- Серед методів збору інформації можуть бути використані – аналіз документів, індивідуальні та групові структуровані і напівструктуровані інтерв'ю, спостереження, дослідження, опитування тощо.
- Частоту і графік збору повинні відповідати суті індикатора та бути ефективними як за часом та вартістю.
- Відповідальними за збір необхідної інформації для системи моніторингу та оцінки можуть бути призначені з числа співробітників Фонду. В окремих випадках можуть залучатись соціологічні кампанії.
- Методи обробки і аналізу отриманої інформації повинні забезпечити отримання об'єктивних даних та таких, які можна перевірити.
- Система моніторингу та оцінки має чітко визначати коло його користувачів.

Моніторинг фінансової діяльності Фонду проводиться через проведення річних аудитів з залученням аудиторських кампаній, відібраних на конкурсних засадах. Витрати на проведення моніторингу та оцінки враховуються в бюджеті Національного фонду в розмірі не менше 5% від бюджету програм та є обов'язковими.

## ІХ. ЗВІТНІСТЬ

Звітність Національного фонду складатиметься з описових та фінансових звітів та становитиметься як звітності самого Фонду, так і звітності отримувачів допомоги Фонду перед самим Фондом.

Звітність Фонду є обов'язковою. Фонд звітується відповідно правил та процедур організаційно-правового статусу фонду. Також Фонд може звітуватись перед Парламентом, Кабінетом Міністрів тощо. ОГС – отримувачі допомоги Фонду звітуються за використання коштів відповідно до установлених Фондом форм та часових рамок.

На діяльність Фонду мають поширюватися також норми законодавства про публічні консультації.

Звітність Фонду має бути загальнодоступною на державних порталах та в електронних засобах масової інформації.

## ДОДАТОК 5

**Рекомендації щодо покращення національного законодавства і практик України у сфері соціальних послуг та ефективного залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг на базі міжнародних практик**

**ВСТУП**

Дані рекомендації описують ключові законодавчі та практичні питання щодо регулювання надання соціальних послуг організаціями громадянського суспільства (далі – ОГС), що фінансуються з державного бюджету. Рекомендації були розроблені експертами робочої групи, яка складалась з представників ОГС та органів влади в рамках проекту «Вдосконалення доступу для організацій громадянського суспільства в Україні до надання соціальних послуг».

Проект був реалізований офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні в партнерстві з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Київською міською державною адміністрацією та за підтримки Міністерства соціальної політики. Рекомендації врахували існуючий міжнародний досвід, а саме Білорусі, Австрії та Португалії, та досвід України у сфері надання соціальних послуг організаціями громадянського суспільства за підтримки державних коштів. Дані рекомендації також визнають зростаючу роль ОГС в їх залученні державою до надання послуг на принципі соціального партнерства.

**ВВЕДЕННЯ В ПРОБЛЕМАТИКУ ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ АНАЛІЗУ**

Соціальні послуги є важливими оскільки вони відображають соціальні цінності, якість життя, рівень економічного розвитку, рівень дотримання прав людини, та в загальному демократичне управління. Але, не дивлячись на їх важливість, система надання соціальних послуг має безліч викликів в Україні. Один з викликів – це громадянське суспільство та зростаюча роль організацій громадянського суспільства (ОГС) в політичних, соціальних та економічних перетвореннях в країні. Це відкриває нові можливості як для органів влади, так і для системи надання соціальних послуг.

Протягом всіх років незалежності Україна намагається реформувати систему надання соціальних послуг. На жаль, повільне та несистемне проведення реформ, неефективність роботи виконавчих органів влади, неякісність та обмежений перелік та об'єм державних послуг разом з відсутністю достатнього фінансування не дає можливості налагодити ефективно та якісно надання соціальних послуг. Разом з тим, тенденцією останніх років є залучення організацій громадянського суспільства до процесу надання соціальних послуг. Наразі, держава в партнерстві з громадянами та ОГС намагається вирішувати нагальні проблеми, виявляти та максимізувати існуючі можливості, зменшувати відстань між органами влади та пересічними громадянами. Все більше місця в цих процесах займають ОГС, які стають важливими партнерами для влади.

**Хто такі ОГС**

Існує багато термінів, які використовуються для опису ОГС. Це – громадські організації, неурядові організації, неприбуткові організації, волонтерські організації тощо. Але протягом останніх десяти-п'ятнадцяти років термін «*організації громадянського суспільства*» використовується для визначення різноманітних форм організацій, що діють поза межами держави, бізнесу та сім'ї. Багатогранність діяльності та форм ОГС важко піддається уніфікованій інституалізації сектору. І не лише через різницю в розмірах організацій (наприклад, між профспілками та локальними екологічними організаціями), але і через велике різноманіття видів їх діяльності (молодь, спорт, соціальні послуги та громадське представництво). З метою

порівняння ОГС між собою та з організаціями з інших країн використовується структурно-операційне визначення ОГС, що запропоноване Саламоном та Анхаєром (1992). Тобто терміну «*організація громадянського суспільства*» відповідає організація, що за такими ознаками:

- Має внутрішню структуру, тобто організація має визначені цілі та види діяльності, а також певну структуру управління (керівних органів).
- Має недержавний характер, тобто організація не є частиною органів публічної влади, має окремі цілі та структуру управління, а також діє самостійно, а не від імені чи за дорученням органів публічної влади.
- Не розподіляє прибуток між засновниками, членами та менеджерами. Організація, на відміну від підприємницьких компаній і товариств, не розподіляє будь-яку частку свого майна на підставі членства або корпоративних прав (наприклад, права голосу в керівних органах).
- Є самоврядною, тобто організація організує і контролює свою діяльність самостійно, відповідно до власних цілей і внутрішніх правил та процедур, без незаконного втручання органів публічної влади і третіх осіб.
- Участь в організації є добровільною. Попри самоочевидний характер участі в ОГС як добровільної, тобто без примусу органів публічної влади чи третіх осіб, колізії можуть виникати щодо організацій, участь у яких є обов'язковою для певної професійної діяльності чи зайнятості (як то адвокатура, нотаріат, аудит тощо). Відмови ОГС у прийнятті в члени чи припинення членства на підставі рішень їх керівних органів не є дискримінаційними, якщо особа може створити іншу відповідну ОГС або приєднатися до такої організації.
- Організація працює на своїх членів або/та на суспільний інтерес. Це означає, що цільовою групою, чікими інтересами керується організація є члени організації (так наприклад, організації професійного самоврядування виражають інтереси виключно своїх членів) або суспільство в цілому (наприклад, екологічні організації). Крім того, організації з надання правової допомоги, соціальних послуг, захисту споживачів тощо можуть діяти переважно в інтересах третіх осіб, які не є членами організації.

### **Що таке державні, публічні та соціальні послуги**

Зелена книга ЄС щодо послуг загального інтересу (2003) констатує, що говорячи про публічні послуги мається на увазі спільні цінності, якість життя, економічний розвиток, права та демократичне врядування:

*«Вони (послуги) є частиною цінностей, які поділяються всіма європейськими суспільствами та формують важливий елемент європейської моделі суспільства. Їх роль є важливою для підвищення якості життя всіх громадян та для уникнення соціальної ізоляції ... ефективність та якість цих послуг є фактором для конкурентоспроможності та кращої згуртованості, особливо для приваблення інвестицій в найменш привабливі регіони ... також умовою для чіткого функціонування єдиного ринку та для подальшої економічної інтеграції ... ці послуги є основою європейського громадянства, що формують базові права для громадян Європи та надають можливість для діалогу з владою задля належного врядування (розділи 2-4)».*

В загальних термінах «публічні послуги» означають різноманітні послуги, що органи влади надають населенню (ООН 1999). Часто ці послуги є різними як по суті, так і по об'єму. ООН (1999) відрізняє правоохоронні та правозахисні послуги (наприклад, поліція, суд тощо); інфраструктурні та комунальні послуги (наприклад, дороги, магістралі, водогони, електро- та газопроводи, житлові та публічні будинки); послуги з економічного розвитку, фінансові послуги та послуги регулятора (наприклад, банкові, фінансові, інвестиційні, обмін валюти, фінансовий захист для малозабезпечених); та соціальні послуги (освіта, здоров'я, соціальне

страхування, захист від безробіття, захист людей похилого віку, сиріт, та інші послуги для малозабезпечених). Процедури надання цих послуг значно залежать від їх суті та отримувачів, інституцій, що надають послуги, та рівня існуючої монополії та конкурентоспроможності в різних категоріях послуг (ООН 1999).

В Україні такі поняття як «послуги», «державні послуги», «публічні послуги» та «соціальні послуги» часто вживаються як синоніми, нівелюючи при цьому відмінності, які існують між ними. Також, при використанні категорії «послуги», як правило, головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Поняття «послуга» визначається як будь-який захід або вигода, які одна сторона може запропонувати іншій і які не є матеріальними та не призводять до заволодіння будь-чим. Слід зазначити, що стосовно органів державної влади термін послуга найчастіше використовується саме у значенні «державна послуга» і трактується як одна з основних форм відносин між громадянами і юридичними особами та органами державної влади, де держава розглядається як «постачальник послуг», який надає необхідні й корисні для суспільства послуги. Тобто поняття «державні послуги» передбачає такі послуги, забезпечення яких бере на себе держава. Поряд із терміном державні послуги часто зустрічаються й інші – наприклад, «публічні послуги». Саме з державними послугами найчастіше й ототожнюються публічні чому сприяє і те, що англійською термін *public service* означає як «публічні».

Необхідно зазначити, що термін публічні послуги набагато ширший за значенням від «державних послуг», оскільки, на відміну від державних послуг, суб'єктом надання яких є виключно держава, їх можуть надавати як державні, так і недержавні структури. Таким чином, можна констатувати, що публічні послуги – це послуги, які можуть надавати як державні органи, так і органи місцевого самоврядування та будь-які інші органи, якщо держава делегує їхнє виконання і забезпечує відповідними ресурсами їх надання. Мова йде не тільки про кошти Державного бюджету, що надаються місцевому самоврядуванню на реалізацію переданих державою повноважень, а й про власність територіальних громад, яка також впливає на наповнення місцевих бюджетів і дозволяє органам місцевого самоврядування не лише виявляти ініціативу, але й надавати більш якісні послуги населенню. Тому можна підсумувати, що публічні послуги означають юридично й соціально значущі дії в інтересах суспільства, держави й громадян. Особливістю публічних послуг є наявність для них регламентів, зумовлених державою, і державний нагляд за їхнім наданням.

Щодо поняття соціальних послуг та їх співвідношення з публічними, можна зазначити, що ці послуги розрізняються. Соціальні послуги визначаються у Законі України від 19 червня 2003 р. «Про соціальні послуги» як комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних, та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах, та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації, та повернення до повноцінного життя. Як правило, соціальні послуги на відміну від публічних можуть надаватися лише громадянам, а не юридичним особам. Порядок надання соціальних послуг чітко регламентований законодавством, для них характерна адресна спрямованість, вони надаються лише в межах цільової державної програми, їх фінансування здійснюється за рахунок бюджетних коштів. Отже, для соціальних послуг характерними є, по-перше, суб'єкти, що надають і споживають ці послуги; по-друге, процедура надання і фінансування послуги; по-третє, імперативний метод регулювання правовідносин, що виникають. Обсяг послуги, що надається, визначається не сторонами, а нормативними приписами держави. За ненадання соціальної послуги органи управління несуть відповідальність, також вони несуть відповідальність за неналежний рівень надання такої послуги, проте в умовах відсутності системи стандартизації послуг, а саме чіткого прописання процедури отримання послуги і механізму притягнення до відповідальності таке твердження залишається декларативним.

Щодо співвідношення соціальних послуг з державними і публічними, то їх послуги виокремлюють за тією сферою, в якій вони надаються. Це сфери охорони здоров'я, культури,

освіти, науки, що само по собі вже вказує на їх загальнозначущу спрямованість і ставить їх в один ряд із публічними послугами. Дійсно, соціальні послуги мають усі ознаки публічних і за своєю суттю є публічними, але критерієм виділення (на відміну від державних послуг) є не коло суб'єктів, що їх надають, а сфера, в якій вони реалізуються.

Таким чином, соціальні послуги, так само як і державні, належать до публічних. Що стосується співвідношення з державними послугами, то соціальні можуть надаватися як державними і муніципальними структурами, так і комерційними й некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони можуть як у публічно-правовій формі, так і в приватноправовій. Відповідно соціальні послуги можуть бути і державними, і недержавними.

### **Європейський досвід надання соціальних послуг**

В науковій літературі, висвітлюючи закордонний досвід, виокремлюють різні економічні моделі (їх можна вважати маркетинговими) задоволення соціальних потреб – англосаксонська (або неоамериканська) та рейнська. Для обох моделей соціальні нормативи рівня та якості життя людини та суспільства в цілому є орієнтирами соціально-економічного розвитку. Ринковість же економіки з її певними перевагами – лише шлях до задоволення соціальних потреб людини. Такий підхід був розроблений німецькими вченими в середині ХХ століття та реалізований в Німеччині у вигляді «німецького економічного чуда». Потім до такого розуміння економічних процесів приєдналися інші держави. Переваги такого підходу полягали в його основних принципах: опора на право та гарантії дотримання прав для всіх суб'єктів господарювання та всіх прошарків населення; рівна можливість вільної зайнятості, реалізація трудового та інтелектуального потенціалу, та забезпечення на цій основі своїх соціальних потреб; загальна відповідальність всіх членів суспільства за його благополуччя з солідарною турботою всіх членів суспільства про тих, хто ще або вже не працює, на основі розвинутої системи соціального захисту; відповідальність держави за вироблення та дотримання правил поведінки на ринку, не допущення руйнівних дій ринкових сил (безробіття, криза, інфляція, протистояння багатих та бідних); визнання системи соціального партнерства як головного механізму досягнення соціального погодження та миру; орієнтація на збереження та розвиток культурного, морального та духовного спадку народу.

Маркетингова модель відбиває різні історичні, географічні, демографічні, етнічні цінності та інші особливості різних країн, але критеріями відношення до такої моделі є пріоритетність в загальній державній політиці соціальних завдань, що забезпечують: соціальну стійкість та відсутність соціальних конфліктів в країні (регіоні); долю населення, що знаходиться за межею бідності, та не перевищує рівень безробіття; рівень безробіття, що не перевищує «природний» рівень (до 5%); диференціацію населення за доходністю на рівні природно-економічної (децильний коефіцієнт диференціації на рівні не вище 1:10); тривалість життя в країні перевищує середньосвітовий рівень. Враховуючи ці аспекти, до першої моделі належать держави Північної Америки та Велика Британія, а до другої – «рейнської» – Германія, Австрія, Бельгія, Швейцарія, Швеція та інші країни. До того ж слід зауважити, що соціальне спрямування сфери послуг не стільки дань гуманізму, соціуму та його проблемам, скільки об'єктивна та більш гостра необхідність. Ця необхідність на етапі індустріального розвитку обумовлювалась тим, що головні діючі особи економічного процесу – роботодавці (власники засобів виробництва) змушені були зрозуміти та визнати, що без задоволення соціальних потреб повною мірою, без надання високоякісних соціальних послуг іншим суб'єктам – найманими працівникам – вони не просто не в змозі реалізувати свій головний інтерес – максимізація прибутку.

### **Роль ОГС в наданні соціальних послуг**

В 80-х рр. ХХ ст. почався глобальний рух в реформі державного управління – новий публічний менеджмент – та відбулася зміна пріоритетів у засадах і формі відносин між владою

і громадянами. Людина, її права та свободи були визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної влади визначено саме ефективне надання якісних послуг громадянам. Суть цих змін полягає у тому, щоб переорієнтувати заскорузлу бюрократичну машину на гнучкішу, приязнішу до громадян систему обслуговування. В результаті, були розроблені нові підходи, методи та залучені нові інституції до надання послуг, а громадяни стали розглядатись у відносинах із владою не прохачами, а споживачами послуг. І орієнтиром для надавачів послуг є потреби суспільства та інтереси запити та очікування споживача («клієнта»).

Залучення ОГС до надання соціальних послуг в розвинутих країнах є широко поширеною практикою, на відміну від країн, що розвиваються. Але з ростом ОГС та посиленням їх впливу баланс починає змінюватись. Відмічається (Carroll 1992), що роль ОГС в наданні послуг є найбільш видимою та їм притаманною. Але роль ОГС бачиться не лише в наданні послуг, але значно ширше. Отримуючи послуги населення хоче не лише отримати саму послугу, але і бути почутими коли вони висловлюють свої потреби та інтереси. На додаток, надання послуг ОГС включає три функції – надання послуг; покращення уже існуючих послуг та систему їх надання через виявлення та представлення інтересів населення; та організації тиску на владу з метою покращення якості послуг через громадянське представництво та моніторинг діяльності влади (Lewis 2001; Brinkerhoff et al. 2003, Pinto 1998).

Але рівень реалізації ролі ОГС в наданні послуг залежить від багатьох факторів. Це і традиції волонтерства, і рівень позашкільного виховання, і рівень та суть відносин між ОГС та владою. Для ОГС важливо мати ясне та чітке розуміння своєї ролі в суспільстві та напрямків руху та майбутнього розвитку та ОГС мають працювати конструктивно та творчо з різними потенційними джерелами фінансування, центрами впливу та політичними лідерами. Ще одним фактором, що впливає та впливатиме на спроможність ОГС – це реформи в державному секторі та управлінні. Також спроможність ОГС надавати послуги пов'язана з їх умінням здійснювати ефективний менеджмент, а саме – це спроможність ОГС змінювати існуючі політики та практики. Сприяюче середовище, в якому держава проводить належне управління економікою, надає інфраструктуру та послуги, підтримує мир та верховенство права, теж відіграє важливу роль.

На жаль, потенціал та роль ОГС ще не до кінця є зрозумілим та не використовується належним чином.

Влада настільки зайнята власними справами та знаходиться під тиском з різних сторін, що не має часу виглянути за межі «своєї коробочки» та побачити інших нових гравців в суспільстві. Також, влада не має ніяких обґрунтованих даних щодо впливовості громадянського суспільства в наданні послуг. Більшість даних є уривчастими та спекулятивними. Існує потреба скласти різні кусочки в «одну картину» та презентувати її уряду, щоб він не міг уже заперечувати роль та внесок ОГС в розвиток суспільства. Разом з тим, наявність такої «великої картинки» буде корисно і самим ОГС, оскільки їх основні аргументи щодо їх спроможності та можливості надавати послуги базуються на досвіді окремих організацій. А ОГС нагально необхідно самим зрозуміти свою власну роль та силу.

## **I. АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАКТИК, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ОГС ЗА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ КРАЇН БІЛОРУСІ, АВСТРІЇ ТА ПОРТУГАЛІЇ)**

### **АВСТРІЯ**

За принципами «рейнської» моделі надаються соціальні послуги в Австрії. В цій країні була заснована одна із самих прогресивних соціальних систем. Усі працюючі та їхні родини застраховані від ризиків, соціальний баланс між бездітними і родинами з дітьми здійснюється за рахунок єдиного страхування і донині. Загальний закон про соціальне страхування закріпив



соціальні права трудящих. З прийняттям закону були виконані три найважливіших завдання: кодифікація соціального права, його «австрифікація» після періоду націонал-соціалістського панування й окупації і, нарешті, ряд поліпшень уже досягнутих умов, наприклад, з'явилася свобода вибору лікаря, тринадцята зарплата та надбавка до заробітної плати пенсіонерів.

Австрія має комплексну систему соціального забезпечення і соціального захисту. Система оперує на двох рівнях. По-перше, існує принцип страхування, який забезпечує покриття для всіх працюючих, а також в значній мірі для їх утриманців у разі хвороби, нещасного випадку, безробіття, декретної відпустки, і пенсії. І, по-друге, є соціальне забезпечення, що надається федеральними, регіональними і муніципальними органами влади громадянам, які його потребують, але не є охопленими системою страхування. Система соціального захисту в Австрії може бути розбита наступним чином:

- Соціальне страхування: в першу чергу включає в себе соціальне пенсійне, медичне та страхування від нещасних випадків;
- Страхування на випадок безробіття: в першу чергу охоплює допомогу по безробіттю, допомоги по безробіттю та активної політики на ринку праці
- Універсальні схеми: допомога сім'ям і податковий кредит для дітей, допомога по догляду, системи довгострокового догляду (і, де-факто, пільги в натуральній формі, пропоновані системою охорони здоров'я)
- Допомога на основі тесту (означає тест на дохід): в основному, включають мінімальний рівень доходу за схемою пенсійного страхування (вирівнюють добавки), допомога по безробіттю відповідно до страхування з безробіття, допомога за нужденності щодо мінімальної схеми доходів (соціальної допомоги до 2010 року) і гранти для учнів і студентів
- Соціальний захист державних службовців (штатним державним службовцям за спеціальним пенсійним законом)
- Соціальна компенсаційні системи: в першу чергу для жертв війни, військової служби та злочинності
- Захист відповідно до трудового законодавства: наприклад, продовження виплати заробітної плати в разі хвороби
- Професійні пенсійні системи
- Соціальні послуги

### **Соціальні послуги**

Соціальні послуги в Австрії склали 7,2 млрд. євро в 2011 році (за винятком медичної допомоги), тобто 8% соціальної допомоги або приблизно 2,4% від ВВП. Основні напрямки соціальних послуг включають в себе розробку політики на ринку праці, позашкільного догляду за дітьми, будинки для людей похилого віку та будинки пристарілих, денні і заочні послуги, житлові і / або схеми зайнятості для людей з особливими потребами, а також консультування і допомогу особам з особливими проблемами (наприклад, для жінок, що піддаються насильству в сім'ї та їх дітей, що страждають залежністю від наркотиків чи наркозалежних осіб, бездомних осіб або осіб, які перебувають під загрозою втрати своїх будинків, осіб, звільнених з місць позбавлення волі або осіб, які шукають притулку).

За даними ЕСССЗ за 2011 рік, 1,2 млрд. євро були витрачені на послуги, пов'язані з безробіттям, 2,2 млрд. євро на послуги, пов'язані з дітьми і сім'ями, EUR 1.4 на заочний, очний і послуги з догляду за людьми похилого віку та осіб, які потребують догляду, 1,6 млрд. євро на послуги для людей з обмеженими можливостями і 0,8 млрд. євро на інших соціальних послуг. За винятком заходів на ринку праці, відповідальність за більшість соціальних послуг знаходиться в руках федеральних земель, місцевих і муніципальних органів влади.

У той час як фізичні особи мають юридичні права щодо більшості грошової допомоги та медичних послуг, вони не мають таких прав для більшості соціальних послуг. Регіональні відмінності існують щодо якості та кількості послуг і організації їх надання. Почасти це пов'яз-

зано з тим, що Австрія має одну Землю (Відень), що є повністю міською по своїй структурі, в той час як інші вісім інших Земель мають лише кілька невеликих міських районів. Територіальні органи надають самостійно лише деякі соціальні послуги, в той час як інші передані на аутсорсинг некомерційним організаціям, асоціаціям або приватним постачальникам.

В цілому, державний сектор відіграє домінуючу роль в наданні соціальних послуг в таких сферах, як догляд за дітьми, будинки для людей похилого віку та будинки пристарілих. Іншими постачальниками є приватні та некомерційні організації, в тому числі великі організації з давніми традиціями в цій сфері (церковні об'єднання; асоціації, пов'язані з політичними партіями; інші регіональні благодійні організації) і численні дрібні організації.

Система соціальних послуг в Австрії організована за регіональним принципом і адмініструється муніципалітетами в 9 регіонах. Тому існує дев'ять різних законів соціального захисту, що відрізняються підходами та розміром соціальних виплат.

### **Соціальні послуги у Відні**

У 2000 р. у Відні соціальну допомогу одержали близько 41,700 чоловік. Через чотири роки допомога одержали вже більш 75,700 чоловік, тобто на 82% більше! Ця кількість продовжує зростати, причому непропорційно збільшується кількість людей, що на додаток до низького доходу (допомога з безробіття, пенсія і т.д.) одержують соціальну допомогу. Така ситуація насамперед пов'язана із зростанням безробіття (особливо тривалого) і загостренням соціальної ситуації у федеральній сфері.

Муніципальний Департамент Відня №24 відповідає за організацію системи охорони здоров'я, медичне страхування, звітність та планування соціального забезпечення. Головні компетенції Департаменту 24 – це розробка програм соціальної опіки та охорони здоров'я, проведення звітності по ним, фінансування шпитальних установ та реформування системи охорони здоров'я. Робота команди Департаменту полягає у аналізі звітності, стратегічному плануванні та координації і менеджменті проектів. Вся ця структура є досить гнучкою, до кожного випадку підходять індивідуально, тому й пакети послуг, які отримують громадяни, дуже розрізняються відповідно до їх потреб. Діяльність Департаменту 24 тісно пов'язана з Соціальним Фондом Відня та Муніципальним Департаментом 40, що відповідає за створення відповідних законів про соціальне забезпечення, охорону здоров'я (всі три є підструктурами міськдержадміністрації Відня).

Половину усіх соціальних витрат покриває федеральна влада, а провінціальна (обласна) та муніципальна покривають по чверть кожна.

**28% – 31% ВВП ВИТРАЧАЄТЬСЯ НА СОЦІАЛЬНІ ПОТРЕБИ****Фінансові послуги, що надає департамент:**

1. базова соціальна допомога – додаткові виплати малозабезпеченим особам задля підняття рівня їх прибутків до рівня прожиткового мінімуму (згідно Закону про Запровадження Загального Рівня Добробуту, соціальні виплати безробітним, стипендії школярам та студентам, а також консультації з даних питань;
2. базове соціальне забезпечення іноземців, консультації з даних питань;
3. соціальна фінансова допомога для виплат за житло;
4. соціальна допомога родинам Відня, яку отримують усі родини з дітьми, незалежно від прибутків чи працевлаштованості; сума виплати змінюється відносно вікових груп та кількості дітей; додаткові виплати отримують діти з особливими потребами.

**Департамент також надає низку негрошових послуг, серед яких:**

1. створення та запровадження сервісів для людей з обмеженими можливостями;
2. забезпечення соціального добробуту молоді;
3. забезпечення турботи та догляду;
4. допомога безпритульним;
5. повне або часткове покриття кредитів неплатоспроможним особам.

В Австрії введено обов'язкове **соціальне медичне страхування**. 99% населення мають медичну страховку. Є можливість спільного страхування для родичів та партнерів. Введено принцип рівного доступу до послуг охорони здоров'я, люди мають право вільно обрати лікаря. 1/3 населення має також додаткову приватну медичну страховку. Витрати на охорону здоров'я складають 10,4% ВВП.

70% всіх соціальних витрат складають фінансові виплати напряму тим, хто їх потребує. Це все схвалено законом – кожен, хто потребує допомоги, може попросити її в держави та його почують. Частина цих процедур можна пройти в електронному вигляді, що значно скорочує час, черги та не принижує гідність.

## **ЗАЛУЧЕННЯ ОГС ДО НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ:**

### **Надання послуг (послуги за договором / фінансування)**

ОГС пропонують широкий спектр послуг. Держава виступає в якості основного замовника і спонсора і, таким чином, впливає на діяльність ОГС у багатьох відношеннях. В Австрії, організації громадянського суспільства діють у багатьох сферах суспільного життя, наприклад, в сфері освіти, охорони здоров'я, соціальних послуг, мистецтва / культури, спорту і т. д. У цих умовах, вони часто конкурують з іншими (державними і орієнтованими на отримання прибутку) постачальниками, як у випадку зі школами, будинками для людей похилого віку або дитячих садах (дитячий садок), де різні сторони зазвичай пропонують аналогічний спектр послуг. Характер послуг, що надаються в некомерційному секторі, однак, часто відрізняється. Таким чином, спортивні клуби зазвичай пропонують заходи з більшим колом учасників, ніж фітнес-центри. У секторі освіти, пропозиції різняться в залежності від ідеологічної орієнтації. В Австрії є конфесійні провайдери (наприклад, католицькі чи протестантські) з одного боку, і постачальники освітніх послуг, які зосереджені на реалізації конкретних концепцій (наприклад, педагогічними Монтессорі або Waldorf освіту) з іншого боку. Хоча, це в принципі можливо, що ОГС пропонують послуги, неприбутковий статус конфліктує з їх участю в тендерних процедурах, оскільки ОГС часто не виконують цю вимогу. Таким чином, ОГС ризикують втратити переваги, які приходять зі статусом неприбуткової організації, а й сам неприбутковий статус (Ansastasiadis і ін., 2005).

Держава є одним з основних замовників і спонсорів різних послуг. Державне фінансування складає приблизно 53% всіх доходів ОГС (Schneider / Хайдер 2009). По суті, є два різні способи, в яких держава може виступати в якості замовника послуг (Анастасіадіс 2003):

1. *Угода про надання послуг*: в даному випадку, чітко визначаються послуги, які будуть замовлені. Закон про державні закупівлі є правовою підставою.
2. *Фінансування / субсидії*: проекти і витрати на інфраструктуру можуть бути профінансовані. Рівень деталізації щодо визначення того, що саме буде підтримуватись істотно відрізняється. Можна проводити відмінність між фінансуванням шляхом повідомлення (в контексті суверенного управління) і субсидій угод (в контексті приватного сектора). Тут загальне адміністративне право, закон про державний бюджет, цивільне право і принципи фінансування ЄС становлять правову основу.

ОГС як підрядники, а також одержувачі державної фінансової допомоги, підписують багаторічні контракти. Але річні контракти, які можуть бути продовжені, є більш загальною практикою. З боку ЄС, існує тенденція відмови від довгострокових контрактів з метою підвищення конкуренції.

В останні десятиліття державні органи все частіше підписують угоди про надання послуг з метою підвищення конкуренції через проведення тендерів. Ця тенденція, перш за все, є результатом конкурентної політики ЄС. Закон ЄС про державну допомогу («Beihilfenrecht», Art 87 EG) визначає, які види фінансової вигоди держави-члени можуть надавати організаціям, які надають послуги. Державна допомога у вигляді субсидій підлягає перевірці та контролю зі сторони Європейської комісії. На відміну від цього, фінансування, отримані в обмін на конкретну послугу, не рахується вигодою (Neumaier 2010).

Перевагою цього розвитку (від субсидій / фінансування угод про послуги) в тому, що ОГС мають пройти шлях від прохача до партнера на рівних умовах (Neumaier 2010). Таким чином, ціни фіксуються відповідно до законодавства про державні закупівлі, наприклад, дійсні тільки протягом максимум 12 місяців (§24 пункт. 7 BVergG 2006), після чого період вони повинні бути проіндексованими і відкоригованими. При проведенні тендерів акцент робиться тільки на витратах, що залишає мало місця для розгляду переваг та/або альтернативних підходів до надання послуг, які можуть генерувати додану вартість, а це означає, що придбані послуги не завжди є кращими за якістю.

Робота добровольців є одним з таких прикладів. В Австрії, швидка допомога та пожежна служба нерозривно пов'язані з добровольцями. Крім надання відповідних послуг, тим не менше, ці волонтерські організації також виконують інші функції (Шобера і ін., 2012). У 2012 році австрійська пожежна служба нараховувала в цілому 338,664 членів (що становить трохи менше 4% населення Австрії), а це означає, що, багато людей пройшли навчання і отримали відповідні навички, періодично зустрічаються і, отже, беруть участь в соціальних мережах. Те ж саме справедливо і для добровольців в невідкладній медичній допомозі. Це означає, що організації громадянського суспільства впливають на суспільство, яке значно перевищує просте надання послуг. Тому, проблематично, що орієнтовані на прибуток організації, які не спрямовані на додатковий соціальний вплив, а просто розподіляти прибуток власникам, конкурують з ОГС. У контексті тендерів розглядається лише здатність виконувати певні послуги, а додаткова вартість не приймається до уваги. Ще одна проблема виникає, коли індивідуальні послуги (наприклад, служби швидкої допомоги) виділяються з кластера послуг (наприклад, швидкої допомоги та служби швидкої медичної допомоги) і ставляться на тендер. З одного боку, потенційні синергетичні ефекти губляться. З іншого боку, орієнтовані на прибуток підприємства, беруться за послуги, які обіцяють принести прибуток, тоді як ОГС – відповідно до їх ідеологічної мети – розглядають речі у всій їхній повноті, що полегшує перехресне фінансування між різними робочими зонами. Якщо окремі послуги виділяються, перехресне фінансування вже не можливо, а також необхідні додаткові кошти. Виняткова увага на надання тієї чи іншої послуги ставить під загрозу існуючі і добре функціонуючі соціальні структури, елементи участі в наданні послуг, і навіть може призвести до економічних недоліків. Нові ідеї, різноманітність постачальників і якості втрачаються, якщо постачальники послуг вибираються тільки за принципом найдешевшої пропозиції.

Таким чином, робляться зусилля, щоб встановити критерій загального суспільного інтересу в закон про державні закупівлі. На рівні ЄС, це вже досягнуто в контексті служби швидкої допомоги. Загальний розділ щодо суспільного інтересу був включений в директиви про державні закупівлі та концесій на європейському рівні. Це означає, що власники служб швидкої медичної допомоги (наприклад, місцеві громади) можуть покласти відповідальність за послугу на некомерційні організації без проведення офіційного загальноєвропейського тендеру (ГЛАНЦЕР / Dempfer 2014 року). Цей крок був виправданий тим, що було б важко зберегти характер організацій суспільного блага / некомерційних організацій або асоціацій, якщо постачальники послуг повинні були бути обрані відповідно до процедур, зазначених в цих директивах. Директиви державних закупівель та концесій ЄС буде здійснюватися в австрійському законодавстві навесні 2016 року.

Фінансування з боку держави регулюється індивідуально, залежно від сфери діяльності і повноваження фінансової інституції. Там немає окремих правил, що стосуються фінансування ОГС, особливо тому, що термін «ОГС» не встановлений в австрійському законодавстві. Проте, клуби і товариства, наприклад, часто згадуються в вигляді установ, які мають право на фінансування, і організації громадянського суспільства насправді мають вигоду від державного фінансування в багатьох сферах суспільного життя, таких як мистецтво, культура, спорт, соціальні послуги тощо. Національні державні кошти для ОГС включені в бюджетах держави, федеральних земель і громад. Обсяг коштів юридично не регулюється і їх визначення віддається на розсуд політиків і адміністрації. Через відсутність статистичних даних, частка фінансування ОГС в Австрії не може бути обчислена.

ОГС пропонують широкий спектр різноманітних послуг в багатьох сферах суспільного життя, і вони беруть участь в тендерах. Нижче наведені два основних приклади для тендерів, які гаряче обговорюються в австрійській ЗМІ. В обох випадках, ОГС були в конкуренції з бізнес структурами:

1. Підтримка біженців (центри) – об'єкти федеральної допомоги («Bundesbetreuungseinrichtungen») Traiskirchen, Thalham, Bad Kreuzen і Райхенау: У 2003 році два провайдери були висунуті в якості кандидатів-фіналістів в тендері на аутсорсинг федераль-

ної допомоги: Європейський Homecare і консорціум у складі Rotes Kreuz («Червоний Хрест»), Карітас, Дияконія і Volkshilfe. Німецька компанія Європи Homecare стала переможцем, але контракт був скасований в 2010 році через відсутність економічної життєздатності. Швейцарська компанія ПРС отримала контракт в 2012 році після відновлення торгів.

2. Швидку допомога («Rettungsdienst») в Tirol: У 2010 році земля Тіроль контракувала свою службу швидкої допомоги після того, як він був поставлений на тендер на європейському рівні. Крім тірольського консорціуму претендентів (в тому числі Rotes Kreuz, Arbeiter-Samariterbund, Unfall-Johanniter-Hilfe, Malteser Hospitaldienst і Österreichischer Rettungsdienst), Falck, датська компанія, подала заявку. Останній, однак, не отримав контракт. Консорціум повинен був внести зміни до витрат, після чого Falck подав до суду. Позов не був розглянутий і в даний час знаходиться в адміністративному суді.

Критика щодо цих конкурсів була, з одного боку, спрямована проти орієнтованих на прибуток підприємств. Орієнтовані на прибуток компанії дорікали за зниження якості (Фальтер 2011). Крім того, підхід органів державної влади до проблеми був підданий критиці. Що стосується підтримки центрів для біженців, критики стверджували, що влада віддає перевагу орієнтованим на отримання прибутку компаніям, тому що у них не було ніякого політичного порядку денного і, таким чином, обрала собі більш «приємного» партнера. Що стосується тендеру щодо служби швидкої допомоги, то державні органи були звинувачені у використанні процедури проведення торгів навмисно для зниження ціни (Tiroler Tageszeitung). Також було відзначено, що для невеликих організацій важко взяти участь у тендері, оскільки потрібно велике правове ноу-хау та багато роботи.

У багатьох областях, в яких ОГС є активними, фінансування грає вирішальну роль. Широкий спектр послуг, таким чином, забезпечується в рамках субсидійних контрактів. Умови, що стосуються фінансування варіюються в залежності від сфери діяльності. У деяких випадках, кілька місцевих органів влади беруть участь у фінансуванні конкретних послуг. Політика скорочення державного фінансування часто відчутна, хоча і не в кожній організації. Наприклад, державне фінансування спорту постійно зростає в останні роки. У 2013 році 256 ОГС були опитані на предмет їх задоволеністю щодо умов фінансування. 62,2% з тих, хто були опитані і уклали субсидійні угоди з органами державної влади заявили, що

## Організаційна структура Департаменту #24



вони не були задоволені існуючими правилами. Недостатнє коригування вартості послуг було найбільш актуальною проблемою. Майже 46% сказали, що збільшення багаторічних контрактів (з 3-річного терміну дії контракту, як мінімум) було б бажаним удосконаленням.

### **Прозорість у контексті угод і фінансування надання послуг**

Прозорість при укладанні угод про послуги і розподілі коштів став центральним питанням в останні роки. Закон про державні закупівлі не розрізняє чи придбані послуги надаються організаціями з державного сектора, орієнтованих на прибуток підприємств, або організацій громадянського суспільства. Вирішальними факторами є правові засади (торгове право), технічні (приміщення, персонал, довідкові матеріали), а також економічні показники (вартість контракту по відношенню до загального обсягу продажів).

Закон про державні закупівлі ґрунтується на європейських директивах і гарантує чіткі орієнтири і прозорість в запобіганні конфліктів інтересів. Принцип прозорості є одним з найбільш важливих принципів в законі про державні закупівлі і закон проводить визначає відмінність між найнижчою і найкращою ціною. При виборі підрядників, вартість і якісні критерії застосовуються. Оскарження можна висунути в Управління державних закупівель, але такого роду процедури займають дуже багато часу.

Існують різні системи звітності, моніторингу та оцінки щодо надання послуг, в тому числі певні стандарти якості.

Широкий спектр фінансування доступний в Австрії з різних джерел фінансування. На сайті австрійського федерального міністерства фінансів (BMF) перераховується близько 2,600 програм підтримки на національному рівні та 3,100 програм на федеральному державному рівні. Що стосується фінансування, були зроблені спроби зробити «джунглі фінансування» («Förderdschungel»; дослівний BMF, Міністерство фінансів) більш прозорими. Для цього був створений портал («Transparenzportal»). Мета полягає в тому, щоб: запропонувати послідовний опис всіх програм підтримки на національному рівні, надати інформацію про можливе фінансування і надання допомоги організаціям в процесі підготовки пропозицій. Портал розрізняє вигоди / фінансування для приватних осіб, компаній, ОГС і державних установ, але не надає інформацію про розмір фінансування.

Проблеми в координації часто відбуваються, коли послуги фінансуються за рахунок різних державних спонсорів (особливо громад, федеральних земель, соціальне страхування носіїв). Кожен фінансист намагається оптимізувати його / її власну підсистему, в результаті чого організації громадянського суспільства завжди називають «інший» спонсор (відповідно) в ході переговорів. Облік також є складним процесом, особливо у випадках різного фінансування, оскільки різні органи фінансування використовують різні системи звітування.

Держава публікує щорічний звіт про програми підтримки («Förderungsbericht»), який представляється на розгляд Національної ради та в якому перераховані всі субсидії. Федеральні землі також готують звіти про фінансування і субсидії в різних формах. Країна Верхньої Австрії, наприклад, публікує звіт в Інтернеті. Мета і сума коштів (від 4.000 євро), а також бенефіціари закладу перераховано відповідно до їх сферою діяльності.

Як правило, організації громадянського суспільства перебувають під великим тиском, щоб довести свою легітимність. Протягом довгого часу, в центрі уваги залишалось те, як фінансові ресурси були використані. Проте останнім часом все більше уваги приділяється фактичному впливу послуг.

### **Соціальний Фонд Відня**

Соціальний Фонд Відня (СФВ) володіє бюджетом в €1,4 млрд, та повністю фінансується муніципалітетом. Його проекти та програми розробляються, базуючись на звітності та стратегії, яку визначає Муніципальний Департамент Відня. Фонд співпрацює з 150 ОГС,

які забезпечують наступні соціальні послуги: довготривалий догляд та турбота, асистенція; послуги людям з ОП – мобільні та стаціонарні; підтримка безпритульних. Фонд діє на основі Закону про Соціальну Допомогу, Віденського Закону про Рівні Можливості та Віденського Закону з Забезпечення Соціальним Добробутом.

Фонд забезпечує моральну, матеріальну та медичну допомогу та підтримку людям, які не можуть самі про себе піклуватися через вік, хворобу або особливості психічного здоров'я, причому їх заохочують якомога довше жити самостійно, з постійним або тимчасовим асистентом, або у флет-шерінгу, замість перебування в спеціальних установах. Фонд також надає гранти (подається близько 30 тис. аплікацій на рік) та субсидії – пряме фінансування осіб, що цього потребують, фінансування довготривалих та тимчасових проектів та надання субсидій закладам, що працюють в цій сфері.

Переломним моментом у сфері соціального забезпечення у Відні можна вважати включення до «Соціального фонду Відня» таких сфер, як догляд за старими, допомога інвалідам, бездомним. За допомогою «Соціального фонду Відня» і відділень магістрату були створені оптимальні організаційні структури з метою підтримки у Відні високих соціальних стандартів.

Соціальні центри пропонують як матеріальну допомогу (соціальну допомогу), так і особисту допомогу (консультація, соціальне обслуговування і соціальна робота). На даний момент соціальні центри Відня допомагають близько 48,000 громадянам, це 31,5 тис. домашніх господарств. Додатково «Сервісне відділення соціальної служби» пропонує оперативну допомогу і надання інформації з питань одержання соціальної допомоги для всіх людей, що мають фінансові проблеми.

Щорічно близько 22 тис. жителів Відня звертаються до послуг амбулаторних соціальних служб. Вид і обсяг соціальних послуг залежить від індивідуальних потреб. На підставі амбулаторного підходу в місті існує активна підтримка людей похилого віку, що дозволяє їм як можна довше залишатися в близькому для них оточенні, жити у власній квартирі. Щоб нужденні або їхні близькі могли без перешкод одержати інформацію про умови обслуговування, у Відні існує вісім центрів здоров'я і соціальної підтримки. Щорічно виявляється близько 30 тис. інформаційних і консультаційних послуг, а також близько 4,5 млн. індивідуальних послуг, починаючи від догляду за хворими вдома і закінчуючи доставкою їжі.

Компетентним центром, де зосереджені всі пропозиції з надання соціальних послуг у Відні, є центральна сервісна служба «Прийом вдома для проживання і догляду». За допомогою даної сервісної служби забезпечується легкий доступ до всіх приватних і міських установам по догляду і соціальному обслуговуванню населення.

Сім державних центрів і вісім приватних центрів є важливою складовою частиною соціального обслуговування людей похилого віку у Відні, для того щоб вони як можна довше змогли знаходитися в звичному для них оточенні. У такий спосіб знімається і надмірне навантаження з близьких, що займаються доглядом за ними. У денних центрах щодня обслуговуються близько 350 мешканців Відня.

Дипломовані фахівці в області охорони здоров'я і догляду за хворими надають послуги вдома хворим людям й інвалідам різних вікових категорій. Така послуга є безкоштовною протягом 28 днів з моменту розпорядження лікаря. Якщо є необхідність у догляді за хворим на час, що виходить за рамки даного терміну, то фінансування відбувається не за рахунок соціального страхування, а відповідно до закріплених тарифів. На підставі нових правил всі жителі Відня мають однакові критерії доступу до послуг догляду вдома, і, крім того, гарантується висока якість надання такого виду послуг.

## **ПОРТУГАЛІЯ**

Португалія має кількасотрічні традиції залучення ОГС, насамперед, релігійної та професійної спрямованості, до надання соціальних послуг. Загалом це відбувалося в рамках



патронату монархії та соціальних установок римо-католицької церкви. Після встановлення республіканського устрою (1910-1920 рр.) релігійні конфесії були обмежені в правах, а їх майно – в тому числі нерухомість для надання соціальних послуг – переважно конфісковано; до початку 1980-х років професійні і корпоративні організації діяли як квазідержавні, під жорстким контролем авторитарного уряду, який намагався зберегти соціальну стабільність, колоніальну імперію і захищені протекціоністськими бар'єрами внутрішні ринки. При чому гарантії і проблеми безоплатного медичного обслуговування громадян являли собою пряму аналогію якщо не радянського зразку, то напевно британської Національної служби охорони здоров'я.

Після приєднання Португалії до Європейського Союзу (1986 рік) реформування систем соціального страхування, соціального забезпечення і соціальних послуг відбувається відповідно до стандартів і законодавства ЄС, а також за допомогою значних субсидій з бюджету ЄС. За оцінками ОЕСР, частка соціальних видатків у ВВП Португалії зросла з 9,8% у 1985 році до 24,1% в 2016 році<sup>146</sup>; лише з 2000 року частка послуг почала зростати порівняно з державними соціальними виплатами.

Крім того, Португалія має численні двосторонні договори з державами Європейської Економічної Асоціації (Норвегія, Швейцарія, Ісландія) і державами з численною діаспорою (Бразилія, Австралія, Канада), громадяни яких мають на території Португалії такий саме доступ до соціальних послуг, як і її громадяни.

Подібно до України, Португалія є децентралізованою унітарною державою і успішно реформує систему соціальних послуг за умов економічної кризи і бюджетного дефіциту, що також привертає увагу до її досвіду.

Серед найважливіших особливостей, які визначають порядок залучення ОГС до надання соціальних послуг у Португалії, треба відзначити наступні.

1. Уніфікований підхід до фінансування державної допомоги у рамках і соціального забезпечення, і соціальних послуг пропорційно до певного «кошику доходів», до якого належить одержувач соціальних послуг
2. Уніфікований підхід до критеріїв залучення ОГС до надання соціальних послуг, що потребує визнання їх суспільно-корисного статусу, і відсутність дискримінації ОГС на користь державних установ або приватного бізнесу
3. Пріоритет особливих потреб і захисту прав одержувачів державної допомоги і соціальних послуг,
4. Уніфіковані вимоги до стандартів соціальних послуг і контролю якості, вибіркового (рандомний) державний аудит

Загальний результат: у Португалії в 2015 році приблизно 4600 ОГС виконували понад 12500 контрактів на надання соціальних послуг (крім медичних); середній розмір контрактів приблизно 25000 євро, але загальна статистика щодо вартості соціальних послуг з 2012 року не публікується.

### **Особи, які мають право на державне фінансування соціальних послуг. Ідентифікаційний номер соціального забезпечення**

Громадяни Португалії, особи без громадянства і біженці, які отримали дозвіл на постійне проживання у країні, мають однакові права у цій сфері. Аналогічні права мають громадяни держав-членів Європейського Союзу, Європейської Економічної Асоціації, а також держав, з якими укладено договори про надання послуг на засадах взаємності.

Кожен одержувач соціальних послуг отримує спеціальний ідентифікаційний номер соціального забезпечення (NISS) Інституту соціального забезпечення, який є спеціалізованим підрозділом Міністерства праці, соціальної солідарності і соціального забезпечення. Цей

номер надається за окремими процедурами громадянам і іноземцям; він діє в усій країні та в межах Євросоюзу.

### **Базовий індекс соціальної допомоги**

Базовий індекс соціальної допомоги – IAS – встановлено у 2015 році в сумі близько 420€ на місяць, що приблизно дорівнює прожитковому мінімуму на працездатну особу. Індекс включає чотири «кошики доходу» у перерахунку на рік на кожного члена домогосподарства: 1-й «кошик» – до 2935€ на рік, 2-й – від 2935 до 5868€ на рік, 3-й – від 5869 до 8803€, 4-й – від 8804€ на рік. Індксація «кошиків доходів» здійснюється щороку, відповідно до змін душевого ВВП та індексу споживчих цін (крім житлового будівництва). Пропорційно до цього кошику обраховуються розміри державної соціальної допомоги різних видів, а також суми, які одержувач соціальних послуг може отримати в рамках державного фінансування (одержувачі четвертого «кошику доходів» права на таке фінансування не мають, а третього «кошику доходів» – лише на частину послуг).

По суті, державне фінансування соціальних послуг базується на пропорційних доплатах до 40% або 60% суми 2935€ – якщо інші суми не визначені законодавством, – котрі одержувач отримує від ОГС або іншого надавача у формі послуг.

### **Державні регуляторні органи**

Провідним регуляторним органом у сфері надання соціальних послуг є вказаний вище Інститут соціального забезпечення. Основні функції Інституту: контроль якості та деінституціалізація одержувачів соціальних послуг. Інститут надає технічну допомогу надавачам соціальних послуг, а також здійснює моніторинг та оцінку їх діяльності – як ОГС, так і приватних осіб та компаній. Національна Соціальна хартія містить стандарти для кожної соціальної послуги, що фінансується Інститутом. Інститут має доступ до всіх даних, потрібних для оцінки соціально-економічного становища одержувачів; реєстрація працездатних безробітних у службі зайнятості обов'язкова. Серед інших офіційних документів, які дають право на одержання соціальних послуг, необхідно згадати багатоцільовий медичний сертифікат інвалідності, що підтверджує втрату не менше 60% працездатності і має обмежений строк дії (у випадку відносної інвалідності). Аналогічну роль виконують сертифікати служби зайнятості для підтвердження відсутності доходів, що перевищують граничну суму для відповідного «кошику доходів».

### **Статус ОГС, що отримують державне фінансування для надання соціальних послуг**

Для участі в державному фінансуванні соціальних послуг ОГС повинна мати статус організації суспільної користі та укласти договір про співпрацю. Статус організацій суспільної користі надає Міністерство праці.

Як правило, договори про співпрацю укладаються на один рік, але можуть продовжуватися на невизначений термін.

Договори укладають регіональні (окружні) органи Інституту, але фінансуються виключно з головного офісу (пропорційно до фактичної кількості одержувачів соціальних послуг). Процедури соціального замовлення з місцевих бюджетів у Португалії не застосовуються

З огляду на такі структурні чинники, як високий рівень безробіття, відносно низький рівень зарплат і вимоги законодавства щодо рівня освіти соціальних працівників (не нижче бакалавра), волонтери залучаються до надання лише деяких соціальних послуг. Статистична звітність або оцінка волонтерської діяльності в Португалії не здійснюється.

### Особливості державного фінансування соціальних послуг ОГС

Надання соціальних послуг фінансується як з державного бюджету, так і коштом субсидій Європейського Союзу. Інститут соціального забезпечення відшкодовує тільки документально підтверджені витрати надавачів соціальних послуг пропорційно до фактичної кількості одержувачів та належних їм виплат згідно з «кошиком доходів» та відносно нечисленними спеціальними правилами.

Особливу увагу в Португалії традиційно приділяють забезпеченню ОГС належно обладнаними приміщеннями. Проводяться публічні закупівлі робіт з будівництва та капітального ремонту приміщень, у яких ОГС надають певні соціальні послуги. Крім того, діють спеціальні урядові програми для ОГС з фінансового лізингу приміщень. Одним із джерел інвестиційних програм Інституту є доходи державних лотерей, які загалом дуже популярні в Португалії. Попри постійне зростання приватних внесків – у першу чергу, платежів одержувачів додаткових соціальних послуг – державне фінансування покривало 93% всіх видатків на ці послуги у 2013 році.

### Державна допомога з соціального забезпечення

Як зазначено вище, державне фінансування допомоги з соціального забезпечення і соціальних послуг у Португалії структурно зв'язане і ґрунтується на Базовому індексі. Португалія має розгалужену систему державної допомоги в рамках соціального забезпечення. Вона включає, зокрема, виплати за період хвороби; виплати на дітей (з внесками і без внесків); пенсія з інвалідності; пенсія за віком; пенсія за втрату годувальника; соціальна допомога з безробіття; соціальна допомога з безробіття (з внесками і без внесків); компенсації за тимчасову або постійну непрацездатність внаслідок професійних захворювань. Мінімальний кваліфікаційний період внесків та/або проживання в Португалії необхідний для одержання указаних виплат, якщо інше не передбачено міжнародним договором. Допомога на поховання і т. зв. солідарні виплати літнім особам не потребують внесків.

Особливістю португальської системи є наявність **державної допомоги на соціальну інтеграцію** (Rendimento Social de Inserção). Право на ці виплати належить громадянам та іноземцям, які легально перебувають у Португалії не менш одного року (громадяни інших держав-членів Євросоюзу або ЄЕА) або трьох років (решта держав). Одержувачі повинні мати повну дієздатність (винятки: вагітність або наявність інших недієздатних осіб, які залежні виключно від підтримки або опіки одержувачів). Домогосподарства одержувачів не повинні мати фінансових активів (депозити, інвестиційні активи, облігації тощо) у розмірі понад 25000€ і нерухомого майна на суму понад 188000€.

Одержувачі підписують спеціальні договори про соціальну інтеграцію. Сума виплат дорівнює різниці між граничними сумами RSI і фактичним доходом особи (щомісяця від 178€ на дорослого до 53€ на дитину). Строк надання допомоги – один рік; особа має подати заяву на продовження не пізніше двох місяців до закінчення річного періоду. Виплати допомоги зупиняються на період перебування особи в установах, що фінансуються державою, а також у слідчих ізоляторах і пенітенціарних закладах.

**Пенсії за віком** у Португалії (з 66 років з 2015 року) потребують проживання у країні 15 років, безперервно або сукупно. Мінімальний розмір пенсій – від 199€ на місяць (без сплати внесків) до 253-379€ (у разі сплати внесків понад 30 років); соціальна пенсія сплачується особам, які одержують нижчу пенсію з інших підстав (за втратою годувальника, інвалідністю тощо), або мають доход нижче 40% або 60% (подружжя) IAS (168-251€ на місяць). Мінімальний строк внесків для самозайнятих осіб – 12 років.

**Пенсії за втрату годувальника** сплачуються дітям (у т. ч. помертено народженим, названим чи усиновленим), подружжям (у т. ч. розлученим чи у фактичному шлюбі), а також іншим родичам до третього ступеня включно.

Право на державну **допомогу на дітей** мають не лише батьки, а й опікуни чи інші дорослі, які проживають спільно з дітьми, а також установи, що виконують функції опікунів. Іноземці повинні мати дозвіл на постійне проживання в Португалії, а громадяни-нерезиденти – отримувати частину доходу від португальського уряду. Доход родини не повинен перевищувати граничної суми третього «кошика доходів». Виплати на дітей після 16 років отримують тільки діти-інваліди або діти, які навчаються (до 27 років).

Наприклад, стипендії (до 70€ на місяць) сплачуються дітям, які проживають у домогосподарствах з 1-2 кошків доходів і мають прийнятні рівні відвідування і успішності. Прикладом пріоритету особливих потреб одержувачів є виплата подвійної суми стипендії у вересні місяці, а для пенсіонерів – у липні та грудні. Також сума виплат на дітей 12-36 місяців залежить від «кошику доходів» (141€ для 1-го і 80€ для 3-го); виплати на дітей старше 36 місяців – 26-35€ на місяць.

Треба зазначити, що пріоритет особливих потреб іноді не корелюється із задекларованою ціллю деінституціалізації соціальних послуг: так, виплати на дітей, які утримуються в інституційних закладах, вищі (як для дітей, які мешкають у домогосподарствах 1-го «кошику доходів»); при цьому діти, які проживають з одним з батьків отримують допомогу на 20% більше.

На догляд за дітьми з хронічними хворобами (до 6 місяців) чи інвалідністю (до 4 років) сплачується у розмірі 65% IAS (можливе подвоєння сум за наявності медичних показань).

### **Система довгострокового догляду**

Базова ланка довгострокового нагляду – органи охорони здоров'я, які оплачують витрати, пов'язані з медичними послугами і встановлюють потреби у реабілітації, адаптації та реінтеграції особи. Перебування в центрах паліативної допомоги і короткострокової реабілітації безоплатне і фінансується Інститутом в повному розмірі. Середньострокова реабілітація і довгостроковий догляд частково оплачуються Інститутом соціального забезпечення залежно від обрахованого сукупного доходу одержувача. Важливо, що всі додаткові послуги, які оплачуються одержувачами. Допомога на догляд за місцем проживання становить від 90 до 180€, залежно від ступеня залежності від стороннього догляду. Ця залежність кваліфікується як нездатність особи виконувати повсякденні обов'язки внаслідок фізичної, психологічної або розумової хвороби, в т. ч. хронічної чи невиліковної, інвалідності, відсутності сімейної підтримки.

### **Особливості державного фінансування соціальних послуг інвалідам**

Інвалідність означає стійку втрату працездатності з причин, не пов'язаних із професійною діяльністю особи, поновлення якої не очікується протягом наступних трьох років. Розрізняють відносну інвалідність (втрата працездатності щодо попередньої професійної діяльності) та абсолютну (втрата працездатності щодо будь-якої професійної діяльності і відсутність систематичних доходів). У випадку отримання доходів, соціальна пенсія з інвалідності сплачується, якщо місячний дохід особи менше 168€ (40% IAS).

Треба зазначити, що в випадку абсолютної інвалідності, обтяженої хронічними хворобами (СНІД, розсіяний склероз, хвороби Альцгеймера і Паркінсона, онкологічні захворювання) особа має право на одночасне одержання допомоги з інвалідності, пенсії з інвалідності, допомоги на догляд, а також допомоги на утримання помічника. Порядок нарахування і суми пенсії з інвалідності аналогічні пенсіям за віком (від 30% до 80% доходу за період сплати внесків).

### **Соціальні послуги у сфері охорони здоров'я**

Послуги надаються іноземним громадянам на підставі договорів про взаємну допомогу. Важливою особливістю є те, що особи без права постійного проживання у Португалії або навіть ті, хто порушив міграційне законодавство і перебувають на її території нелегально,

можуть зареєструватися через ЦНАПи і відділи з клієнтської підтримки Міністерства охорони здоров'я на підставі подання ради територіальної громади (приходу) і наявності документа про особу; в нагальних випадках факт резидентства підтверджують оплачені рахунки за комунальні послуги та оренду житла.

Особливістю Португалії є співіснування системи медичного страхування і фіксованих платежів, які відшкодовуються медичним закладам державою або одержувачами послуг. Фіксовані платежі сплачуються фізичними особами за консультації на дому чи в медичних закладах; додаткові аналізи і тести, крім стаціонарного лікування; послуги нагальної допомоги; амбулаторні послуги для дорослих. Ці платежі сплачуються негайно або протягом 10-денного пільгового періоду, коли їх неможливо виконати через стан пацієнта або брак коштів. Фіксовані платежі відносно невисокі для держави-члена ЄС (наприклад, 5€ за загальну консультацію, 50€ за послуги швидкої допомоги); при цьому вартість додаткових/спеціалізованих послуг не повинна перевищувати 100% вартості базової послуги.

Законодавство Португалії визначає категорії осіб, звільнених від сплати фіксованих платежів: зокрема, це діти до 12 років, вагітні і породіллі, зареєстровані не менше одного року безробітні, інваліди, пацієнти після трансплантації, ветерани військової і пожежної служби, діти під опікою або в пенітенціарних закладах, біженці і їх подружжя та діти.

Окремі медичні послуги визнані такими, що не потребують негайної сплати фіксованих платежів і можуть відстрочуватися на довший строк, ніж 10 днів у загальному випадку:

- Послуги пов'язані з діалізом нирок
- Амбулаторні послуги щодо СНІДу, діабету, онкотерапії
- Догляд на дому щодо захворювань дихання
- Тестування окремих цільових груп, донорів і немовлят
- Послуги жертвам домашнього насильства
- Медична допомога особам, що страждають від алкоголізму, нарко- і токсикоманії
- Госпіталізація внаслідок нещасних випадків та швидкої допомоги.

Дуже важливим з точки зору реформування охорони здоров'я в Україні є та обставина, що фіксовані платежі не сплачуються у випадках загрози публічному порядку: загрози втрати життя; інфекційних захворювань (СНІД, туберкульоз тощо); догляд за вагітними, породіллями і немовлятами; догляд за дітьми до 16 років; вакцинація за національною програмою і сезонна вакцинація від грипу.

Національна служба охорони здоров'я сплачує всі видатки резидентів, пов'язані з:

- Профілактикою, амбулаторним лікуванням, пропагуванням здорового життя, в т. ч. планування сім'ї, догляд у навчальних закладах;
- Допомогою спеціалістів (офтальмологи, стоматологи, психіатри)
- Стаціонарним лікуванням без спеціалізованого догляду;
- Додатковими діагностичними і терапевтичними процедурами, в т. ч. реабілітаційними
- Медичний догляд на дому

### **Права та обов'язки одержувачів послуг**

Дуже важливим завданням реформування системи соціальних послуг – незалежно від джерел фінансування і правового статусу надавачів – є належне законодавче регулювання прав та обов'язків одержувачів послуг.

В Португалії закон гарантує, що одержувачі медичних послуг мають право:

- a. обирати надавачів та конкретні послуги відповідно до організаційних правил і граничних строків;
- b. приймати рішення про прийняття чи відмову від конкретних послуг, якщо інше не встановлено законом;
- c. на гуманне ставлення, застосування належних методів, збереження конфіденційності, захисту персональних даних і поваги до їх особистості;

- d. отримувати інформацію про можливі наслідки послуг і необхідність додаткових послуг;
- e. отримання, за бажанням, релігійного супроводу;
- f. подання і розгляд скарг на неналежне ставлення і отримання відшкодування шкоди;
- g. призначення контактної особи з асоціацій, що сприяють охороні здоров'я або захисту прав пацієнтів, або груп пацієнтів;
- h. на супровід обраною одержувачем особою за попереднього повідомлення органу Національної служби ОЗ, якщо це не перешкодить наданню або результативності послуги (діти, інваліди, особи з невиліковними хворобами і вагітні)

Одержувачі послуг також мають певні обов'язки, визначені законом:

- a. поважати права інших одержувачів;
- b. виконувати внутрішні правила установи з надання послуг;
- c. співпрацювати з медичними працівниками стосовно себе і підопічних осіб;
- d. використовувати медичні послуги за цільовим призначенням;
- e. сплачувати внески та інші обов'язкові платежі за медичні послуги, якщо одержувача не звільнено від цього обов'язку.

### **Право на доступ до інформації**

Національна служба ОЗ забезпечує доступ до інформації в уповноважених медичних закладах:

- a. гарантовані строки очікування/надання послуг для окремих захворювань чи нозологій;
- b. про граничні строки між реєстрацією і часом початку надання медичних послуг;
- c. про строки надання послуг у випадках переведення в інший заклад;
- d. про відсутність доступних послуг у НСОЗ та про необхідність переведення в приватний заклад;
- e. періодичне оновлення інформації на сайтах закладів;
- f. публікації не пізніше 31 березня наступного року детального звіту медичного закладу про доступ до медичних послуг, який на випадковій вибірці перевіряється медичним аудитором.

Скарги пацієнтів та висновки медичних аудиторів розглядає спеціальний так званий Регуляторний орган охорони здоров'я, якщо порушені стандарти послуг або права одержувачів. Власники Європейської картки медичного страхування мають такі саме права, як і резиденти Португалії, щодо послуг охорони здоров'я, що фінансуються державою. Втім, ці вимоги поширюються на доступ до інформації про інші соціальні послуги, що фінансуються коштом державного бюджету.

### **Загальні висновки**

Досвід Португалії стосується, в першу чергу, встановлення чітких критеріїв щодо державного фінансування соціальних послуг на підставі, з одного боку, оцінки «кошику доходів» одержувача, з іншого – імовірності зміни відповідного кошику протягом наступних трьох років або невизначеного строку (як у випадку абсолютної інвалідності).

Використання «кошику доходів» дозволяє забезпечити державне фінансування ОГС чи інших надавачів соціальних послуг на прозорих засадах, пропорційно до різниці між указаним кошиком або визначеної законодавством його частини. Це практично виключає субсидування соціальних послуг для осіб, здатних оплачувати не лише додаткові послуги; крім того, надавачі соціальних послуг мають прямий інтерес знижувати власні витрати – в рамках додержання стандартів, що контролюються державними регуляторними органами і асоціаціями/групами споживачів відповідних соціальних послуг. Крім того, це дозволяє забезпечувати прийнятну якість послуг за значно (в 2-3 рази) нижчих абсолютних сум фі-

нанування соціальних послуг на одного одержувача чи його утримання в інституційних закладах, ніж у «старих» членах Євросоюзу.

Обов'язковість спеціального ідентифікаційного номеру для одержання соціальних послуг та/або реєстрації пацієнтів для одержання медичних послуг та доступ регуляторних органів до відповідних баз даних дозволяє моніторинг та оцінку результатів соціальних послуг та їх сукупного державного фінансування для будь-яких окремих одержувачів. З іншого боку, система фіксованих платежів і зручний порядок захисту прав споживачів полегшують фінансування соціальних послуг коштом їх одержувачів або пов'язаних осіб.

Для ОГС важливим є відсутність вимог щодо ліцензування, сертифікації або інших спеціальних державних дозволів на кожену послугу. Критерії суспільно-корисної діяльності ОГС відповідають загальноприйнятим у європейських державах (заборона розподілу прибутку, обов'язкова періодична публічна звітність, самоврядність і відсутність прямого зв'язку з політичною діяльністю). Також позитивною особливістю Португалії є можливість для ОГС одержати державне фінансування на інвестиційні потреби (зокрема, будівництво і ремонт приміщень), а також профілактику, реабілітацію та інноваційні методи.

## БІЛОРУСЬ

Як проголошено в Конституції країни, Республіка Білорусь є унітарною соціальною державою. Громадянам гарантується право на соціальне забезпечення в старості, у випадку хвороби, інвалідності, при втраті працездатності, втраті годувальника та в інших випадках, що визначаються законом. Власне цим конституційним постулатом та політичними, соціально-економічними, культурними особливостями країни і визначається й існуюча державна соціальна політика. Задекларована стратегія такої політики спрямована на підвищення та ефективність соціальної допомоги, забезпечення доступності й безоплатності для всіх громадян основних мінімальних послуг, підвищення ролі соціальних гарантій та мінімальних соціальних стандартів, а також перерозподіл соціальних витрат держави на користь найбільш вразливих та малозабезпечених груп населення.

Одне з центральних місць в системі соціальної політики країни посідає соціальне обслуговування – діяльність з організації та надання соціальних послуг. Система соціального обслуговування характеризується тим, що є достатньо централізованою і «одержавленою». Проте останнім часом держава декларує, що розвиток цієї системи відбуватиметься шляхом розширення стаціонаророзамінної форми роботи, застосування механізму державного соціального замовлення (ДСЗ)<sup>147</sup>. Соціальні послуги є невід'ємним доповненням фінансового соціального забезпечення.

Система соціального обслуговування чітко визначається та регулюється відповідним Законом Республіки Білорусь «Про соціальне обслуговування»

Під соціальною послугою розуміють дії з надання громадянину допомоги з метою сприяння в упередженні, подоланні складної життєвої ситуації та (або) адаптації до неї.

Система соціального обслуговування включає в себе:

- державні органи, що здійснюють державне регулювання та управління в сфері соціального обслуговування;
- державні організації (їх структурні підрозділи), інші юридичні особи, що надають соціальні послуги і в тому числі неурядові організації;
- індивідуальні підприємці, що надають соціальні послуги.

Ця система на практиці характеризується передусім укоріненістю держави та державних організацій як основних надавачів соціальних послуг. Державні організації, що надають соціальні послуги:

- лікарні сестринського догляду;

- геронтологічні центри;
- дома (центри) тимчасового перебування осіб без визначеного місця проживання;
- соціально-педагогічні центри;
- спеціалізовані трудові майстерні;
- хоспіси;
- установи соціального обслуговування: будинки-інтернати для літніх та інвалідів, будинки-інтернати для дітей-інвалідів, спеціальні будинки для ветеранів, територіальні центри соціального обслуговування населення;
- центри корекційно-розвиваючого навчання та реабілітації (спеціальні навчально-виховні установи системи освіти, призначення яких – це створення комплексної системи соціально-педагогічної, психологічної, медичної реабілітації дітей з особливостями психофізичного розвитку (ОПФР));
- центри ресоціалізації та (або) соціальної адаптації.

Хоч неурядові організації і володіють правом надавати соціальні послуги, проте через низку обмежень, встановлених законодавством про громадські організації передусім, можливості для цього фактично мінімальні.

Урядом визначено мінімальні соціальні стандарти в сфері соціального обслуговування, які мають бути забезпечені відповідними органами влади. Так за визначеним стандартом в кожному районі Республіки Білорусь має бути створено щонайменше один територіальний центр соціального обслуговування населення (ТЦСОН), який має надавати соціальні послуги. Відповідно інформації Мінпраці, станом на 1 півріччя 2016 року в країні функціонує 146 ТЦСОНів та 1172 соціальних пунктів, 2 міських центри соціальної допомоги сім'ї та дітям, у структурі яких входять відділення соціальної адаптації та реабілітації (133), «кризові кімнати» (76)<sup>148</sup>.

З метою забезпечення ефективності та якості надання соціальних послуг в країні запроваджено механізм ДСЗ, який покликаний виконувати такі задачі:

- оперативно вирішувати найбільш значущі соціальні проблеми;
- розвивати інноваційні технології соціального обслуговування;
- розширення видів соціальних послуг;
- залучення додаткових матеріальних, фінансових та трудових ресурсів в систему соціального обслуговування.

Основними принципами ДСЗ є:

- відкритість і прозорість процедури розміщення ДСЗ;
- конкурсний відбір виконавця ДСЗ, що фінансується шляхом надання недержавним некомерційним організаціям субсидій на надання соціальних послуг та реалізацію соціальних проектів;
- єдність вимог, об'єктивність та рівний доступ до інформації про розміщення ДСЗ.

Схема формування, розміщення та реалізація ДСЗ складається з таких ключових етапів:

- розробка та ухвалення державних планів, програм (у тому числі: проведення оцінки потреб та визначення розміру бюджетного фінансування);
- розробка технічного завдання на ДСЗ (у тому числі: опис цільових груп, очікуваних результатів та показників для оцінки);
- вибір виконавця на основі затверджених процедур;
- укладання договору між замовником та виконавцем на виконання соціального замовлення;
- виконання ДСЗ;
- моніторинг та оцінка виконання замовлення.

Формування ДСЗ здійснює місцевими виконавчими та розпорядчими органами, місцевими Радами депутатів на основі заходів державних, галузевих та регіональних програм. Фактич-

148 [http://mintrud.gov.by/ru/new\\_url\\_375140128](http://mintrud.gov.by/ru/new_url_375140128)



но передумовою для застосування ДСЗ є ухвалення відповідної програми, яка б зазначала необхідність застосування ДСЗ. Ситуація ускладнюється тим, що в для застосування ДСЗ у випадку специфічних окремих соціальних послуг виникає обов'язкова потреба в галузевих програмах, Ю які мають ухвалювати інші міністерства (охорони здоров'я, освіти, внутрішніх справ тощо). Проте іншими відомствами вважається, що соціальні послуги – це прерогатива передусім міністерства праці та соціального захисту.

Важливими етапом є аналіз соціально-економічної ситуації в конкретному регіоні та визначення потреби в тих чи інших послугах. Для цього створюється міжвідомча група, яка має на 1/3 складатися з представників неурядових організацій. Ця група покликана здійснити моніторинг соціально-демографічної ситуації в регіоні, визначити проблеми в сфері соціального обслуговування з визначенням категорії населення, що потребує соціальних послуг, скласти перелік та обсяг соціальних послуг, в яких є потреба у населення, оцінити можливість вирішення проблем засобом ДСЗ на надання соціальних послуг та реалізацію соціальних проектів.

При здійсненні фінансування виконавців ДСЗ застосовується дві форми:

1. державні закупівлі послуг (здійснюються за порядком визначеним законодавством про державні закупівлі);
2. надання недержавним некомерційним організаціям субсидій на надання соціальних послуг та реалізацію соціальних проектів (умови та порядок застосування цієї форми визначається Урядом<sup>149</sup>).

З часу запровадження ДСЗ (січень 2013 року) в країні укладено біля 80 договорів за результатами проведених конкурсів.

Форма субсидювання передбачає надання субсидій недержавній некомерційній організації для надання нею конкретної соціальної послуги. Фінансування здійснюється на компенсаційній основі та має покривати лише витрати, пов'язані з виплатою заробітної плати працівникам організації та відповідні нарахування на фонд заробітної плати. При цьому визначення витрат має відбуватися відповідно до умов оплати праці працівників бюджетних організацій та інших організацій, що отримують субсидії, працівники яких прирівнюються по оплаті праці до працівників бюджетних установ. Тобто фактично неурядові некомерційні організації мають обслуговуватися нормативами, які застосовують державні організації.

Інша форма субсидювання передбачає надання субсидій недержавним некомерційним організаціям грантів (хоча саме поняття не застосовується) або іншими словами тих же субсидій на впровадження соціальних проектів, які мають бути спрямовані на вирішення соціальних проблем громадян, що перебувають в складній життєвій ситуації. При цьому субсидія (грант) має покривати лише 50% бюджету соціального проекту. Ця форма використовується дуже рідко, оскільки охочих організацій дуже мало через недосконалий механізм самого фінансування, а звідси й страх бути покараним за нецільове використання бюджетних коштів.

Усі оголошення про закупівлю соціальних послуг чи конкурс в межах ДСЗ розміщуються на офіційному сайті <http://www.icetrade.by/> (Internet Centre of Electronic Trade).

Замовником ДСЗ, що фінансується шляхом надання недержавним некомерційними організаціям субсидій на надання соціальних послуг та реалізацію соціальних проектів виступають місцеві Ради депутатів, місцеві виконавчі та розпорядчі органи. Ці ж органи влади розміщують ДСЗ та контролюють його виконання, а також оцінюють результати. На сьогодні методика моніторингу та оцінки якості виконання ДСЗ лише розробляється. Окрім того, замовник ДСЗ укладає договори з виконавцем, надає виконавцеві ДСЗ інформаційну та консультативну, методичну, організаційно-технічну допомогу.

Досить проблематичним є зробити вичерпну характеристику сектору недержавних некомерційних організацій, які надають соціальні послуги. Не дивлячись на те, що існує перелік

організацій із відповідними статутними цілями, що зареєстровані Міністерством юстиції, все ж таки на думку експертів він є неповним. Відповідно до даних спеціалізованої бази даних «Білорусь соціальна» (створена Білоруською асоціацією соціальних працівників) існує десь 7200 організацій, включаючи державні, громадські, релігійні, профспілкові та комерційні організації республіки.

Також на думку експертів, існує певного роду монополія на надання соціальних послуг. Таким монополістом визнається Білоруське Товариство Червоного Хреста. Особливий статус організації визначається спеціальним законом.

Існують також «традиційні» неурядові організації типу Білоруське товариство інвалідів, Білоруське товариство глухих, республіканська асоціація інвалідів-колясочників, які також користуються певною додатковою протекцією з боку держави та є до певної міри монополістами в надання соціальних послуг для власної цільової аудиторії.

Оцінюючі неурядовий сектор надання соціальних послуг, також треба зазначити, що законодавство Білорусі про громадські організації встановлює заборону займатися таким організаціям господарської діяльністю, а, отже, надавати платні послуги. Також громадські організації мають соціальні послуги надавати на безоплатній основі. Фактично це звучить як можливості, так і спроможність громадських організацій бути впливовими гравцями в секторі надання соціальних послуг.

Підсумовуючи, варто зазначити, що Білорусь хоч і має законодавчо визначену систему ДСЗ, проте жорстке державне регулювання самої сфери соціальних послуг, централізація системи надання таких послуг в руках державних організацій та установ стримує розвиток недержавного сектора надання соціальних послуг. Це в свою чергу впливає як на якість таких послуг, а також на урізноманітнення таких послуг у відповідності до потреб самих громадян.

## **II. АНАЛІЗ ЧИННОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ПРАКТИК, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ОГС ЗА ДЕРЖАНОГО ФІНАНСУВАННЯ**

### *Аналіз нормативно-правових підстав надання соціальних послуг*

Організаційні та правові засади надання соціальних послуг визначаються Законом України «Про соціальні послуги», що був ухвалений у 2003 році. Відповідно до нього під соціальними послугами розуміється комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем.

З метою забезпечення доступності та якості соціальних послуг Кабінет Міністрів України у 2007 році ухвалював Концепцію реформування системи соціальних послуг. Проте вона не була реалізована в повному обсязі внаслідок відсутності законодавчого регулювання питань, зокрема, щодо формування соціального замовлення, визначення потреб адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах та обсягах, планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб і запровадження стандартизації зазначених послуг. У 2012 році Уряд ухвалює Стратегію реформування системи надання соціальних послуг (на період до 2016 року), де серед іншого зазначається, що система соціальних послуг має базуватися на таких принципах:

- орієнтованість на задоволення потреб отримувачів соціальних послуг;
- адресність їх надання;
- залучення отримувача соціальних послуг до самостійного розв'язання власних проблем;
- надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб та забезпечення проживання отримувачів таких послуг у територіальній громаді;
- створення для суб'єктів, що надають соціальні послуги, рівних умов на ринку таких послуг;

- якість та ефективність надання соціальних послуг;
- прозорість надання таких послуг.

Уряд задекларував наміри створити конкурентний ринок соціальних послуг, що передбачало запровадити механізм соціального замовлення.

У Законі України «Про соціальні послуги» задекларовано перехід від моделі соціального захисту, що базується на непрозорих різноманітних пільгах і неефективних соціальних грошових виплатах, до сучасної, економічно обґрунтованої та дієвої моделі – надання соціальних послуг. Утім базовими формами соціального захисту населення в Україні залишаються соціальні виплати та пільги, а соціальні послуги є відносно новою в нашій державі складовою соціального захисту, яка ще не в повній мірі охоплює соціально вразливі та незахищені верстви населення

Згаданим законом визначається, що основними формами надання соціальних послуг є матеріальна допомога та соціальне обслуговування. Останнє здійснюється за місцем проживання особи (вдома), за місцем проживання (перебування) дитини у сім'ях громадян, які відповідно до договору надають послуги щодо утримання та виховання дитини (прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, сім'ї патронатних вихователів), у стаціонарних інтернатних установах та закладах, у реабілітаційних установах та закладах, в установах та закладах денного перебування, в установах та закладах тимчасового або постійного перебування, у територіальних центрах надання соціальних послуг, в інших закладах соціальної підтримки (догляду).

Законодавством визначено такі види соціальних послуг:

- соціально-побутові,
- психологічні послуги,
- соціально-педагогічні
- соціально-медичні,
- соціально-економічні,
- юридичні,
- послуги з працевлаштування,
- інформаційні.

При цьому перелік видів послуг є невичерпним і передбачає також інші види.

Законодавство покладає обов'язок на Міністерство соціальної політики України затвердити перелік соціальних послуг. Наказом Міністра у 2012 році було затверджено відповідний Перелік соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати. У ньому визначаються такі соціальні послуги:

- Догляд
- Підтримане проживання
- Паліативний/хоспісний догляд
- Послуга з влаштування до сімейних форм виховання
- Послуга соціальної адаптації
- Послуга соціальної інтеграції та реінтеграції
- Послуга габілітації
- Послуга соціальної реабілітації
- Надання притулку
- Кризове та екстрене втручання
- Консультування
- Соціальний супровід/патронаж
- Представництво інтересів
- Посередництво (медіація)
- Соціальна профілактика

Міністерство соціальної політики визначає державний стандарт конкретної соціальної послуги. На сьогодні затверджені такі:

- Державний стандарт догляду вдома
- Державний стандарт денного догляду
- Державний стандарт надання притулку бездомним особам
- Державний стандарт соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб
- Державний стандарт соціальної адаптації
- Державний стандарт консультування
- Державний стандарт соціальної послуги представництва інтересів
- Державний стандарт стаціонарного догляду за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності
- Державний стандарт паліативного догляду
- Державний стандарт соціальної послуги кризового та екстреного втручання
- Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації)

Відповідно до законодавства до суб'єктів надання соціальних послуг належать підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги. Тобто серед суб'єктів надання соціальних послуг можна виділити такі види:

- державні;
- комунальні;
- недержавні заклади та організації;
- фізичні особи.

Як бачимо, із цього слідує, що громадські, благодійні, релігійні організації, які є видами організацій громадянського суспільства, цілком підпадають під категорію надавачів соціальних послуг. Разом з тим, надаючи можливість згаданим організаціям надавати соціальні послуги, закон чітко визначає вимогу, за якою такі організації в своїх статутних документах мають передбачати перелік соціальних послуг, категорії осіб, яким вони надаються. Також організації мають надавати такі послуги з дотриманням державних стандартів як за плату, так і безоплатно. Отже, громадська чи благодійна організація, яка позиціонує себе як суб'єкт надання соціальних послуг, повинна передбачати в своїх статутних документах відповідні норми про це, мати у своєму штаті чи залучати на договірних основах відповідної підготовки працівників для надання соціальних послуг.

Також варто взяти до уваги, що Законом України «Про соціальні послуги» передбачено положення про те, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування під час організації надання соціальних послуг співробітничать з недержавними надавачами соціальних послуг, а, отже, громадськими, благодійними, релігійними організаціями, які такі послуги надають.

Українським законодавством передбачається, що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування при забезпеченні надання соціальних послуг можуть вдаватися до соціального замовлення (СЗ). Під СЗ розуміється засіб регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для замовлення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Кабінетом Міністрів України ухвалено відповідний Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів. Цей порядок визначає, що якщо вартість соціальної послуги, що закуповується, дорівнює або перевищує 200 тис гривень, то соціальне замовлення здійснюється за процедурою, передбаченою Законом України «Про здійснення державних закупівель». Якщо ж вартість менша за 200 тис грн., то соціальне замовлення здійснюється за окремою процедурою. При чому, серед виконавців соціального замовлення можуть бути виключно недержавні суб'єкти, а, отже, і громадські, благодійні та релігійні організації також.

Опосередковано, громадські, благодійні та релігійні організації можуть впливати і на визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах. Так, ОГС можуть надавати свої пропозиції до органів влади стосовно потреб у запровадженні нових послуг чи розвитку існуючих. Ті в свою чергу, повинні їх брати до уваги при визначенні чисельності, структури потенційних отримувачів соціальних послуг і т.п. Саме це передбачається Порядком визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, затвердженим Міністерством соціальної політики.

#### 1. Основні функції держави в наданні соціальних послуг:

- Оцінка потреб населення у соціальних послугах;
- Опис, кваліфікація та перелік соціальних послуг
- Відповідальні органи за надання соціальних послуг
- Порядок надання соціальних послуг
- Облік, моніторинг та оцінка якості соціальних послуг та задоволення отримувачів та відповідальність за надані послуги
- Перегляд та оновлення соціальних послуг та порядку їх надання
- Підготовка та перепідготовка спеціалістів з організації та надання соціальних послуг
- Фінансування надання соціальних послуг
- Економічне обґрунтування ціни та ефективності соціальних послуг
- Обмеження надання соціальних послуг державними органами (монополія, корупційні ризики тощо)

#### 2. Залучення ОГС до надання соціальних послуг:

- Законодавчі підстави надання ОГС соціальних послуг
- Державний реєстр ОГС – надавачів соціальних послуг;
- Вимоги до ОГС – надавачів соціальних послуг
- Порядок надання соціальних послуг ОГС
- Джерела та механізми державного фінансування надання соціальних послуг ОГС
- Посилення спроможності ОГС в наданні соціальних послуг
- Звіт ОГС за надання соціальних послуг
- Моніторинг та оцінка ОГС – надавачів соціальних послуг. Відповідальність за надані послуги
- Економічне обґрунтування ціни та ефективності соціальних послуг наданих ОГС
- Обмеження надання соціальних послуг ОГС (монополія, корупційні ризики тощо)

#### 3. Облік, звітування, моніторинг та оцінка

### III. АНАЛІЗ РЕАЛЬНОГО СТАНУ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ СИЛАМИ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

#### 1. Постановка проблеми

Кількість громадських об'єднань в Україні станом на кінець 2015 року складала 67911. Ця цифра свідчить про те, що це чисельний сегмент активного населення України, який здатен впливати на сферу державного управління в усіх секторах економіки, в тому числі й у соціальній сфері.

На жаль, українське державне управління ставиться поверхнево і скептично до недержавного сектору, спираючись на його експертну думку тільки в якості отримання консультацій, дорадчих процедур, умовного погодження впровадження державних політик. Ця практика «консультацій» з громадськістю є типовою для пострадянського суспільства й її витoki походять від старого варіанту Закону України «Про об'єднання громадян» №2460-XII від 16.06.1992р<sup>150</sup>, відповідно до якого громадські організації могли тільки сприяти державним

150 Закон України «Про об'єднання громадян» №2460-XII від 16.06.1992 р., режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2460-12>

органам у реалізації державних політик і не розглядалися як суб'єкти надання соціальних послуг.

Інша сторона проблеми полягає в тому, що громадські об'єднання у своїй більшості зосереджують діяльність виключно на адвокаційних компаніях і не мають на меті ставати суб'єктами надання соціальних послуг, вести господарську діяльність та відповідати критеріям надавачів соціальних послуг. Причин цьому декілька:

- Надання соціальної послуги у відповідності до стандартів вимагає затрат фінансових, людських, інших матеріальних у вигляді приміщень, обладнання тощо. Не всі ОГС мають знання, бачення, навички та беруть на себе відповідальність формувати таку послугу.
- Владні структури не часто налаштовані на сприяння ОГС, і якщо й фінансують надання соціальних послуг силами ОГС, то це скоріше виняток з правила. Таку допомогу ОГС мають вибороти. Кошти виділяються за залишковим принципом, не покривають всіх витрат на послугу. Часто ОГС відмовляються отримувати кошти з місцевих бюджетів, оскільки сама процедура їх отримання складна, довготривала, сума коштів не відповідає зусиллям, які витрачені на їх отримання
- Співпрацюючи з ОГС державні органи не ставлять за мету вирішувати соціальні проблеми, а скоріше демонструють процес співпраці з ОГС.
- Культура вирішення соціальних проблем за допомогою надання соціальних послуг поки що в державі не сформована. Головним індикатором вирішення соціальних проблем є кількість здійснених виплат, наданої матеріальної допомоги пільговим категоріям населення, що формує у людей споживацьке ставлення і не мотивує їх до виходу зі складних життєвих обставин, а це, в свою чергу, ставить людей у залежність від таких виплат, формує пожиттєву звичку бути в складних життєвих обставинах. Часто ОГС підігрують державі в цьому, і свою роботу зосереджують виключно на матеріальній підтримці своїх членів.

З 1 січня 2013 р. вступив у дію новий Закон України «Про громадські об'єднання»<sup>151</sup>, який розширив права та діяльність громадських об'єднань. Відповідно до Постанови КМУ від 13 липня 2016 р. № 440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру», до 1 січня 2017 р. всі громадські об'єднання мають оновити свої статuti і привести їх у відповідність до нового закону та до Нового Податкового Кодексу України<sup>152</sup>. Одним із завдань оновлених статутів є перегляд НГО своїх мети, цілей та завдань, і зміна їх, якщо це потрібно. Зміни полягають у переході від діяльності тільки для допомоги членам своєї НГО до впливу на суспільство. Нововведення цього закону розширили права громадських об'єднань та дозволили їм вести підприємницьку діяльність, брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>153</sup> та можуть бути виконавцем державного замовлення відповідно до закону.

За цим законом громадські об'єднання мають можливість розвантажити державу, яка взяла на себе непомірні зобов'язання стосовно вирішення соціальних питань і стати повноправними надавачами соціальних послуг, вирішуючи гострі соціальні проблеми. Особливо це актуально в контексті постійного, рік від року наростаючого, дефіциту Державного Бюджету України<sup>154</sup>. Свою спроможність громадський сектор продемонстрував під час викликів, які виникли у пост-майданівський період. Саме волонтерські громадські організації в період виникнення воєнних дій, одночасного переселення великої кількості внутрішньо переміщених осіб, розгубленості та матеріальної неспроможності української армії, швидко відреагували на виклики, продемонстрували високу ступінь довіри суспільства та стали справжніми соці-

151 Розділ III, стаття 21, пункти 2, 3, Закон України «Про громадські об'єднання», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

152 Податковий кодекс України, режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

153 Закон України «Про засади державної регуляторної політики», режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

154 Державний Бюджет України на 2016 рік, режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

альними працівниками, універсальними солдатами з високим рівнем патріотизму, альтруїзму, згуртованості, самоорганізації, відданості своїй справі.

В умовах російської агресії це спрацювало, але не стало інструментом для подальшої реформи соціальної політики. Втратити такий колосальний громадський ресурс, який, по суті, замінив неповороткі державні інституції, було б величезною помилкою. Також цього не дозволила б активна громадськість, яка стала пропонувати владі виконувати частину її роботи.

## 2. Законодавчі підстави надання ОГС соціальних послуг

У період з 2014 року з'явився ряд стратегічних документів, які окреслили напрям реформи соціальної сфери в контексті роздержавлення соціальних послуг.

1. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Єдина Україна»<sup>155</sup>, з якої почала свою роботу Верховна Рада України 8 скликання. В розділі 15 «Соціально-гуманітарна реформа» в пункті 1.9 зазначено: «Розвиток мережі неприбуткових організацій, що задовольняють потреби соціально незахищених верств населення у наданні соціальних послуг. Запровадження відповідних механізмів та їх фінансування. Широке залучення недержавних організацій до надання соціальних послуг».
2. Указом Президента України № 501/2015 затверджено «Національну стратегію у сфері прав людини»<sup>156</sup>, відповідно до якої було розроблено та ухвалено «План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року»<sup>157</sup>, який був закріплений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р. Пункт 54 підпункт 4 Плану заходів передбачає забезпечення розвитку соціальних послуг, що надаються в територіальній громаді, у тому числі із залученням недержавних організацій, збільшено до десяти перелік послуг, що надаються в громаді, результатом якого до 2020 року має бути збільшена кількість недержавних організацій, що надають соціальні послуги в громаді, у тому числі через соціальне замовлення (15% загальної кількості надавачів соціальних послуг).
3. Указом Президента України № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» затверджено «Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки». В пункті 4.3 «Стимулювання участі організацій громадянського суспільства» зазначено, що цей стратегічний напрям передбачає вирішення таких завдань:
  - запровадження практики закупівлі соціальних та інших суспільно значущих послуг через соціальне замовлення та забезпечення рівного доступу організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів;
  - стимулювання розвитку соціального підприємництва, зокрема удосконалення механізмів фінансової підтримки такої діяльності;
  - забезпечення рівних умов участі організацій громадянського суспільства у процедурах публічних закупівель;
  - встановлення конкурсних засад визначення виконавців державних, регіональних та місцевих цільових програм серед організацій громадянського суспільства та забезпечення рівних можливостей для участі у таких конкурсах;
  - забезпечення права неприбуткових організацій громадянського суспільства здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність, якщо така діяльність відповідає меті (цілям) організації громадянського суспільства, сприяє її досягненню та не передбачає розподілу отриманих доходів (прибутків) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої організації;

155 Угода про коаліцію депутатських фракцій «Єдина Україна», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

156 «Національна стратегія у сфері прав людини», режим доступу <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>

157 «План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року», режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>

- запровадження обов'язкового залучення організацій громадянського суспільства до оцінки потреб громадян у соціальних та інших суспільно значущих послугах;
  - забезпечення імплементації законодавства Європейського Союзу в частині оподаткування податком на додану вартість соціальних та інших суспільно значущих послуг;
  - надання організаціям громадянського суспільства, які надають соціальні послуги за рахунок бюджетних коштів, права користуватися державним та комунальним майном на пільгових засадах в соціально-економічному розвитку України.
4. Залишається актуальним Розпорядження від 13 березня 2013 р. №208-р «Про затвердження плану заходів на 2013–2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг»<sup>158</sup>, відповідно до якого продовжується створення механізмів щодо надання соціальних послуг недержавними організаціями.
  5. На обговоренні в Міністерстві соціальної політики знаходиться «Стратегія розвитку системи соціальних послуг в Україні на період до 2022 року»<sup>159160</sup>, в якій передбачено вдосконалення механізмів взаємодії установ та закладів, що надають соціальні послуги, з територіальною громадою, освітніми закладами, закладами охорони здоров'я, громадськими організаціями.

В Україні законодавчими підставами для надання соціальних послуг громадськими об'єднаннями є наступні законодавчі інструменти:

1. Закон України «Про соціальні послуги»<sup>161</sup> 2003 року зі змінами та доповненнями, відповідно до якого: суб'єкти, що надають соціальні послуги – підприємства, установи, організації та заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи – підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги;
2. Закон України «Про громадські об'єднання»<sup>162</sup>, який вступив в дію з 1 січня 2013 року у відповідності до якого громадські об'єднання можуть брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>163</sup>. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, створена ним юридична особа (товариство, підприємство) може бути виконавцем державного замовлення відповідно до закону. Громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>164</sup> та Закон України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>165</sup>, в яких визначено власні повноваження місцевих, районних та обласних рад і виконавчих органів районних обласних та місцевих державних адміністрацій створювати та затверджувати цільові програми соціально-економічного розвитку та залучати громадські об'єднання, в тому числі до надання послуг людям, які потрапили в складні життєві обставини.
4. Закон України «Про публічні закупівлі»<sup>166</sup>, який встановлює правові та економічні засади здійснення закупки товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади.

158 «Про затвердження плану заходів на 2013–2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/208-2013-%D1%80>

159 Указ Президента України № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

160 [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=BE7D3277310FB605EF9A809AEB8CF8F.app1?art\\_id=189697&cat\\_id=10203](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=BE7D3277310FB605EF9A809AEB8CF8F.app1?art_id=189697&cat_id=10203)

161 Закон України «Про соціальні послуги», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-15>

162 Закон України «Про громадські об'єднання», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

163 Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

164 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

165 Закон України «Про місцеві державні адміністрації», режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

166 Закон України «Про публічні закупівлі», режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>



5. Закон України «Про волонтерську діяльність»<sup>167</sup>.

### 3. Державний реєстр ОГС-надавачів соціальних послуг

Надання соціальних послуг має бути пов'язане з основною діяльністю громадської організації. Відповідно до Податкового кодексу України<sup>168</sup>, основною вважається діяльність неприбуткових організацій, яка визначена для них як основна за законом, що регулює діяльність відповідної неприбуткової організації, в т. ч. діяльність з надання соціальних послуг.

Питання створення Реєстру суб'єктів, що надають соціальні послуги, в який би входили і громадські об'єднання, в державі залишається відкритим. Простіше кажучи, його немає. Але є нагальна потреба його створити, паралельно зі створенням Єдиної інформаційної бази отримувачів соціальних послуг. Внесення до реєстру надавачів соціальних послуг громадських об'єднань:

- створить умови для НГО і дозволить їм мати статус надавача соціальних послуг, відповідати критеріям;
- стати видимими для державних структур у якості надавача послуг, претендувати на соціальне замовлення,
- мати доступ до кабінетів отримувачів соціальних послуг та фіксувати кожен наданий послугу;
- спростити роботу структурних підрозділів місцевих органів соціального захисту населення і повністю електронізувати процес відбору надавачів послуг.

Передумови його створення передбачені Наказом Міністерства соціальної політики від 20.01.2014 р. №28 «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах»<sup>169</sup>. Затверджено спеціальні форми подачі інформації про надавачів соціальних послуг, які містять інформацію про назву соціальної служби, або організації, перелік соціальних послуг, що надаються відповідно до Наказу Мінсоцполітики від 03 вересня 2013 року №537 (назва послуги)<sup>170</sup>, форми надання соціальних послуг (денна, стаціонарна, постійна, тимчасова), кількість осіб або соціальних груп, які отримують соціальні послуги, категорії осіб або соціальних груп, які отримують соціальні послуги. Також затверджена форма, яка містить дані щодо забезпечення кадрами суб'єкта надавача соціальних послуг.

Відсутність Реєстру суб'єктів, що надають соціальні послуги створює незручності і додає обсягу робіт до діяльності структурних підрозділів з питань соціального захисту відповідних міських, районних, обласних місцевих рад, місцевих адміністрацій та виконкомів. Щороку до 1 лютого вони повинні надіслати запити до всіх організацій, в тому числі громадських, які надають соціальні послуги та отримати від них інформацію, облікувати її в паперовому вигляді. Часто така робота набуває формального характеру, структурні підрозділи звертаються до одних і тих же відомих громадських об'єднань, не залучають до надання послуг новостворені об'єднання, або взагалі ігнорують ОГС як потенційних надавачів соціальних послуг. Часто отримувачі або потенційні отримувачі соціальних послуг не проінформовані про те, що вони можуть отримувати соціальні послуги в громадських організаціях.

### 4. Вимоги до ОГС-надавачів соціальних послуг

Недержавними суб'єктами, що надають соціальні послуги є суб'єкти господарювання, не віднесені до державного (комунального) сектору сфери надання соціальних послуг. До них належать в тому числі громадські організації. В Статуті, основному документі, яким регламентується робота тієї чи іншої громадської організації, в обов'язковому порядку має бути вказано, що завданнями організації є надання соціальних послуг, може зазначитися перелік соціальних послуг, також мають бути вказані категорії осіб, яким вони надаються.

167 Закон України «Про волонтерську діяльність», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>

168 Податковий кодекс України, режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

169 «Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1184-2012-%D0%BF>

170 «Про переліку соціальних послуг», режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12>

Наказ Міністерства соціальної політики від 14 листопада 2012 року № 1039 «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги»<sup>171</sup> встановив критерії для відбору громадських об'єднань для надання соціальних послуг, які є своєрідним м'яким ліцензуванням для недержавних організацій і вимагають підтвердити можливість надання соціальних послуг простим поданням відповідної інформації та підтверджуючих документів, і не вимагають спеціального регуляторного акту. До цих критеріїв належать:

- наявність статутних документів, цивільно-правових договорів (для фізичних осіб-підприємців), в яких визначено перелік соціальних послуг, затверджений Мінсоцполітики, категорії осіб, яким вони надаються;
- дотримання державних стандартів соціальних послуг;
- відповідний фаховий рівень працівників суб'єкта, зокрема соціальних працівників, інших фахівців, які надають соціальні послуги, що підтверджується документом про освіту державного зразка;
- відсутність заборгованості зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);
- наявність у працівників суб'єкта особистих медичних книжок та вчасність проходження обов'язкових медичних оглядів;
- наявність матеріально-технічної бази, необхідної для надання соціальних послуг;
- наявність власного чи орендованого приміщення для проживання (розміщення на ніч), що відповідає санітарним та протипожежним вимогам (для суб'єктів, що надають соціальні послуги з проживання (розміщення на ніч), у тому числі стаціонарного, паліативного/хоспісного догляду, підтриманого проживання, притулку;
- можливість забезпечення харчуванням отримувачів соціальних послуг (для суб'єктів, що надають соціальні послуги з догляду, притулку, соціально-психологічної реабілітації, якими передбачено таке харчування);
- наявність автотранспортних засобів (для суб'єктів, що надають соціальні послуги з кризового та екстреного втручання, соціальної профілактики);
- наявність кваліфікованого медичного персоналу (для суб'єктів, що надають соціальні послуги зі стаціонарного, денного, паліативного/хоспісного догляду, абілітації);
- наявність програм з навчання прийомних батьків (для суб'єктів, що надають соціальну послугу з влаштування до сімейних форм виховання); осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, з метою:
- набуття ними соціально-побутових навичок (для суб'єктів, що надають соціальні послуги з підтриманого проживання, соціальної адаптації, соціальної інтеграції та реінтеграції, соціальної реабілітації, соціального супроводу/патронажу);
- запобігання складним життєвим обставинам (для суб'єктів, що надають соціальну послугу із соціальної профілактики)<sup>172</sup>.

Такі затверджені критерії мають застосовуватись тільки до тих громадських об'єднань, які претендують на отримання коштів з державного бюджету через різні механізми, в тому числі через механізм соціального замовлення<sup>173</sup>.

В реальності, в умовах несформованого ринку, відсутності ліцензій та інших актів, що регулюють надання соціальних послуг будь-якими недержавними організаціями, в тому числі громадськими, ці критерії є умовними і залежать виключно від ресурсів та можливостей ОГС надавати послуги.

## 5. Порядок надання соціальних послуг ОГС

Порядок надання соціальних послуг громадськими організаціями регламентується Постановою КМУ від 19 грудня 2012 року № 1184 «Про затвердження Порядку надання

171 «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1039-2012-%D0%BF>

172 Наказ Міністерства соціальної політики «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1184-2012-%D0%BF>

173 Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів, режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF>

соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг<sup>174</sup>)».

Знову ж таки, цей порядок стосується тільки процедури надання платних послуг та отримання компенсації за них з державного або місцевого бюджету.

Для отримання соціальних послуг особа, яка потребує їх надання, подає структурному підрозділу з питань соціального захисту населення місцевої державної адміністрації або структурному підрозділу з питань соціального захисту населення виконавчого комітету відповідної ради або громадській організації, яка надає послуги у відповідності до стандарту:

- заяву із зазначенням згоди на оброблення персональних даних;
- копію паспорта або іншого документа, що посвідчує особу (за наявності);
- довідку про доходи за останні шість місяців;
- у випадках, передбачених законодавством, – медичний висновок про здатність до самообслуговування та потребу в постійній сторонній допомозі або виписку з медичної карти амбулаторного стаціонарного хворого;
- копію довідки про встановлення групи інвалідності (за наявності).

У разі, коли особа, яка потребує надання соціальних послуг, за віком або станом здоров'я неспроможна самостійно прийняти рішення про необхідність їх надання, таке рішення може прийняти опікун чи піклувальник, органи опіки та піклування відповідно до законодавства.

Структурний підрозділ з питань соціального захисту населення місцевої державної адміністрації, структурний підрозділ з питань соціального захисту населення виконавчого комітету відповідної ради або недержавний суб'єкт, до якого звернулась особа щодо надання соціальних послуг, складає протягом трьох днів акт обстеження матеріально-побутових умов проживання такої особи (за згодою) за формою, встановленою Мінсоцполітики, який разом із зазначеними документами подається місцевому органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування для прийняття відповідного рішення. Рішення щодо надання соціальних послуг приймається в установленому порядку місцевим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування протягом 15 днів з дати подання документів, зазначених у пункті 6 цього Порядку, та акту обстеження матеріально-побутових умов проживання особи, яка потребує їх надання (за наявності). Про прийняте рішення місцевий орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування письмово повідомляє протягом трьох робочих днів структурному підрозділу з питань соціального захисту населення місцевої державної адміністрації, структурному підрозділу з питань соціального захисту населення виконавчого комітету відповідної ради або недержавному суб'єкту, до якого звернулась особа щодо надання соціальних послуг.

Після прийняття рішення про надання соціальних послуг, суб'єктом укладається відповідний договір з отримувачем таких послуг, приблизна форма якого затверджується Мінсоцполітики. Соціальні послуги надаються з дня укладення відповідного договору між суб'єктом та отримувачем соціальних послуг. Послуги мають надаватися у відповідності до затвердженого державного стандарту<sup>175</sup> та затвердженого переліку соціальних послуг<sup>176</sup>.

## **6. Джерела та механізми державного фінансування надання соціальних послуг ОГС**

На сьогодні в Україні існує декілька форм можливої взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, які б передбачали залучення громадських організацій до надання соціальних послуг.

174 «Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг)», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1184-2012-%D0%BF>

175 Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги, режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0876-12>

176 Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12>

### 6.1 Механізм соціального замовлення

У 2012 році було затверджено «План заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг»<sup>177</sup>, в якому було заплановано розробити механізм соціального замовлення. Він мав на меті розширити перелік надавачів соціальних послуг, в тому числі і недержавних організацій, що стало б початком розвитку ринку соціальних послуг і посилення конкуренції серед суб'єктів, що їх надають.

Починаючи з 2012 року, в Україні було реалізовано декілька міжнародних проектів на зазначену тему:

- Проект «Підтримка реформи соціального сектору в Україні»<sup>178</sup> ПРООН спільно з Міністерством соціальної політики в Україні, 2011-2015 роки. Загальною метою проекту було надання підтримки урядові України та Міністерству соціальної політики України у прискоренні проведення реформ у сфері соціальної політики та досягненні коротко- і середньострокових цілей соціально-економічного розвитку України. В рамках проекту було розроблено нормативно правові акти, які регулюють впровадження механізму соціального замовлення в Україні.
- Проект Твінінг «Підтримка розвитку системи соціальних послуг в Україні»<sup>179</sup>, виконавець – Міністерство соціальної політики України спільно з Генеральним Директоратом соціального зближення Франції (ГДСЗ) і Агентством розвитку та координації міжнародних відносин Франції (ADECRI) за підтримки Делегації Європейського Союзу (ЄС) в Україні. Його метою було сприяння реформуванню системи надання соціальних послуг в Україні відповідно до стандартів та найкращого досвіду Європейського союзу, розробка критеріїв оцінювання якості соціальних послуг в тісній співпраці між державними та неурядовими учасниками.

Соціальне замовлення – один із сучасних механізмів фінансування соціальних послуг, попит на які постійно зростає. Основними чинниками, що стимулюють його впровадження, є:

- надання послуг кращої якості та за меншою вартістю;
- важливість надання саме тих послуг і в тому обсязі, який необхідний для цільової групи саме в даний період;
- фінансова криза, наслідком якої стало зменшення коштів на фінансування соціальної сфери;
- необхідність для державних органів зосередитися на стратегічних функціях, зокрема, таких як визначення змісту і переліку соціальних послуг, їх стандартизація, фінансування та контроль їх якості і використання наданих коштів. При цьому функції безпосереднього надання значної кількості цих послуг делегуються організаціям та закладам недержавного сектору, зокрема, громадським організаціям і приватним надавачам послуг<sup>180</sup>.

Реалізація механізму соціального замовлення є у власних повноваженнях місцевої влади за кошти місцевих бюджетів, всі процедури покладаються на місцеві департаменти соціального захисту.

Діюча нормативна база для здійснення соціального замовлення в Україні:

- Закон України «Про соціальні послуги»<sup>181</sup>;
- Наказ Міністерства соціальної політики від 16.05.2012 р. №282 «Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги»<sup>182</sup>, який поклав по-

177 «План заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг», режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2013-%D1%80/paran12#n12>

178 «Підтримка реформи соціального сектору в Україні», режим доступу: <http://www.slideshare.net/undpukraine/20112015-55751423>

179 «Підтримка розвитку системи соціальних послуг в Україні», режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=68DF2596308E11DFA8F58737A27D157C.app2?art\\_id=169757&cat\\_id=17235](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=68DF2596308E11DFA8F58737A27D157C.app2?art_id=169757&cat_id=17235)

180 Звіт за результатами дослідження «Соціальне замовлення як механізм фінансування послуг у сфері профілактики ВІЛ», К: 2015. – 88 с.

181 Закон України «Про соціальні послуги», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-15>

182 «Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги», режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0876-12>

чаток розробці та затвердженню стандартів кожної соціальної послуги із ухваленого переліку послуг. На сьогодні вже затверджено 13 стандартів соціальних послуг, інші стандарти розробляються та проходять апробацію;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 року №324 «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів»<sup>183</sup>;
- Наказ Міністерства соціальної політики від 26.03.2015 р. №332 «Про затвердження Методики оцінки конкурсних пропозицій учасників конкурсу із залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг»<sup>184</sup> окреслює процедуру оголошення конкурсу;
- Наказ МСП від 3 вересня 2012 року №537 «Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати»<sup>185</sup>;
- Постанова від 14 листопада 2012 року №1039 «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги»<sup>186</sup>;
- Нормативні документи можуть додаватися в залежності від категорії отримувачів та державних стандартів соціальних послуг.

Передумовою для запровадження механізму соціального замовлення є визначення потреб населення у соціальних послугах.

Перед цим аналізуються статистичні данні, звіти тощо, визначаються категорії отримувачів соціальних послуг, описується та визначається кількість отримувачів соціальних послуг. Відповідно до затвердженого переліку послуг, визначається сама послуга, її характер, місткість.

Після цього місцевою владою оголошується конкурс на залучення виконавців цієї послуги. Визначаються учасники, які мають відповідати певним критеріям, мати досвід роботи у відповідній галузі та сформувані конкурсну пропозицію для надання соціальної послуги, яка є предметом соціального замовлення. Ця конкурсна пропозиція повинна містити певний пакет документів, які описані в процедурі конкурсу, що здатні гарантувати права та безпеку отримувачів. Крім цього повинна надатися методика оцінювання та результат оцінювання, зробленого у випадку розширення або створення нової служби. У випадку якщо об'єднуються декілька фізичних або юридичних осіб для підготовки однієї конкурсної пропозиції подається опис передбачених способів співпраці. Необхідно буде вказати, які партнерські відносини учасник конкурсу планує встановити з надавачами інших послуг для сприяння обслуговування користувачів, налагодження їхньої життєвої ситуації та подолання труднощів. Зокрема, йдеться про відносини із соціальними службами, соціальними працівниками, іншими приватними або державними службами, різними органами влади тощо.

Цей механізм є досить зручним для впорядкування та адміністрування на місцевому рівні всіх існуючих отримувачів соціальних послуг. В ньому легко прослідкувати результат наданої послуги та провести вимір якості її надання. Він дозволяє отримувачам послуг впливати на своє життя і, в разі неякісної отримання послуги, відмовитись від неї.

Наказ Міністерства соціальної політики від 7 грудня 2015 року №1186 «Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг»<sup>187</sup> став ключовим для забезпечення реалізації діючого законодавства в частині розвитку надання платних послуг із встановленням диференційованої оплати та реалізації механізму соціального замовлення.

183 «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів», режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF>

184 «Про затвердження Методики оцінки конкурсних пропозицій учасників конкурсу із залучення бюджетних коштів», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0625-15>

185 «Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати», режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12>

186 «Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги», режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1039-2012-%D0%BF>

187 «Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг», режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=184357&cat\\_id=172394](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=184357&cat_id=172394)

## 6.2 Державно-приватне партнерство (ДПП)

ДПП – співробітництво між державою та територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору відповідно до порядку, встановленого Законом України «Про державно-приватне партнерство»<sup>188</sup> та іншими законодавчими актами<sup>189</sup>.

До сфер застосування механізму ДПП відноситься, в тому числі, надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом.

Види та форми ДПП визначаються ст. 5 Закону про ДПП, який закріплює невиключний перелік договорів, що можуть укладатися в рамках реалізації ДПП. До сфери ДПП слід віднести концесію, спільну діяльність, інвестиційні договори, договори управління та інші договірні інструменти.

Механізм ДПП може бути застосовано для залучення на конкурсній основі інвестицій в соціальну сферу або передачі в управління об'єктів соціальної сфери, якими місцева громада сама управляти не може.

Механізм ДПП в державі не популярний і застосовується в одиничних випадках, оскільки передбачає довготривалі відносини, які, в умовах слабкорозвиненої економіки України, падають під великі ризики як з боку держави, так і з боку партнерських організацій. Такий механізм міг бути цікавим міжнародним громадським організаціям, які довели свою спроможність надавати якісні соціальні послуги на міжнародному рівні та можуть забезпечити їх надання в Україні. Серед ризиків:

- комерціалізація соціальних послуг;
- жодних гарантій відшкодування понесених збитків обом партнерам у разі розірвання стосунків;
- відсутність гарантій компенсацій з боку держави, якщо проект втратить свою актуальність, та інші.

## 6.3 Соціальне партнерство, місцеві цільові програми

Ще одним механізмом фінансування громадських організацій, які надають соціальні послуги, є запровадження на місцевому рівні цільових програм підтримки громадських організацій соціального спрямування. Така міська цільова програма Києва називається «Соціальне партнерство». Відповідно до статті 3 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»<sup>190</sup>, статті 20 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»<sup>191</sup>, статті 3 Закону України «Про соціальний захист дітей війни»<sup>192</sup>, статті 6-5 Закону України «Про жертви нацистських переслідувань»<sup>193</sup>, зокрема, органам місцевого самоврядування доручено надавати допомогу і сприяти громадським організаціям інвалідів в їх діяльності, надавати громадським організаціям ветеранів фінансову підтримку, а також безоплатно будинки, приміщення, обладнання та інше майно, необхідне для виконання їх статутних завдань.

Відбір громадських організацій до участі у програмі проходить за затвердженими до цільової програми Положеннями на конкурсних засадах, в яких прописані критерії відбору організацій. За цими програмами, зазвичай, фінансується статутна діяльність організацій, окремі заходи та активності. Із внесенням змін у Податковий кодекс України щодо скасування вичерпного переліку видів фінансової діяльності НУО, які звільняються від податків,

188 Закон України «Про державно-приватне партнерство», режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

189 Звіт за результатами дослідження «Державно-приватне партнерство як фінансовий механізм для диверсифікації джерел фінансування послуг з профілактики ВІЛ серед уразливих груп населення в Україні». – К., – 2015. – 135 с.

190 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/875-12>

191 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3551-12>

192 «Про соціальний захист дітей війни», режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>

193 «Про жертви нацистських переслідувань», режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1584-14>

громадські організації тепер мають право надавати соціальні послуги, в тому числі – платні, кошти від яких можуть використовуватися на розвиток організації. Отже, у фінансуванні цільової програми «Соціальне партнерство» тепер передбачено фінансування громадських організацій, які надають соціальні послуги. Фінансування за цими програмами є обмежене і не орієнтоване на покриття вартості соціальної послуги.

## **7. Посилення спроможності ОГС в наданні соціальних послуг. Посилення інституційної спроможності ОГС**

Важливою умовою запровадження замовлення послуг у недержавних організацій є потенційна спроможність громадських об'єднань надавати соціальні послуги та відповідати критеріям надавачів соціальних послуг. Важливо розуміти, що ці послуги мають відповідати критеріям якості та бути спроможними вирішити гострі соціальні проблеми.

Посилити свою спроможність громадські організації можуть:

- через оцінку власних ресурсів, визначення місії, цінностей та бачення, побудову чітких довготривалих стратегій;
- через укріплення своєї інституційної спроможності, використовуючи такі інструменти: навчання, залучення коштів громад, фандрейзінгових компаній тощо. Найпотужнішим ресурсом для розбудови інституційної спроможності організацій на сьогодні в Україні є ICAP «Єднання»<sup>194</sup>, [cd-platform.org](http://cd-platform.org), завдяки якому кожна громадська організація в Україні може посилити свій потенціал;
- через побудову довіри в межах своєї громади, демонструючи прозорість, чесність та результативність;
- через розвиток системи надання платних послуг;
- через розвиток соціального підприємництва;
- через використання зовнішніх ресурсів у вигляді грантових, партнерських програм;
- через об'єднання своїх зусиль з іншими організаціями у неформальні та формальні коаліції;
- через залучення волонтерів в організацію, в тому числі міжнародних.

## **8. Звітування ОГС про надання соціальних послуг**

Важливим компонентом надання громадськими об'єднаннями соціальних послуг є звітування. Звітування має бути декількох видів:

1. Звітування перед замовником за використання бюджетних коштів. Ці звіти складаються за процедурою, затвердженою Постановою КМУ від 29 квітня 2013 року «Про порядок здійснення соціального замовлення»<sup>195</sup>. Звіти охоплюють період від початку надання соціальних послуг за договором до закінчення звітного кварталу. Звіти складаються з описової та фінансової частин. В них, зокрема, вказуються:
  - звітний період;
  - перелік соціальних послуг, обсяг, строк надання кожної соціальної послуги;
  - кількість отримувачів соціальних послуг;
  - обсяг використаних бюджетних коштів;
  - вплив надання соціальних послуг на становище та життєві обставини їх отримувачів.
2. Виконавець подає звітність про використання бюджетних коштів в терміни та у відповідності до порядку, встановленого бюджетним законодавством. Копії поданих звітів з відміткою органу, який їх прийняв, виконавець подає замовнику разом з проміжним (кінцевим) звітом.
3. Звіт про хід виконання замовлення та про реалізацію суспільно-корисних програм подається у вигляді надання соціальних послуг перед громадою. Ці звіти є необов'язковою складовою, але, враховуючи іміджевий компонент побудови стратегії роботи організацій, кожна громадська організація має дбати про рівень довіри громади до її

194 Веб-сайт ICAP «Єднання», режим доступу: [ednannia.ua](http://ednannia.ua)

195 «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів», режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF>

роботи. Також звіт є частиною просвітницької компанії, яка спрямована на інформування суспільства про роботу громадського об'єднання.

4. Проміжний звіт реалізації соціального замовлення є не менш важливим, ніж фінальний. Під час виконання замовлення на соціальні послуги, громадська організація має думати про те, що саме вона робить, як та яким чином це впливає на місцеву громаду. Саме такий підхід дозволить даній НГО стати альтернативою застарілій державній системі соціальних послуг.

## 9. Моніторинг та оцінка ОГС-надавачів соціальних послуг

Моніторинг та оцінка результатів виконання соціального замовлення у формі подання та перевірки звітів, які надає отримувач соціального замовлення. Іншими формами, які використовуються в процесі моніторингу, можуть бути візити представників департаментів/управлінь до організації-виконавця соціального замовлення та відвідання заходів в межах надання послуги.

Державний механізм моніторингу виконання соціального замовлення дуже обмежений та недосконалий. Критеріями оцінки наданої послуги є точне використання фінансів в певній кількості, заявлені отримувачі послуг. Насправді, головним у процесі моніторингу має бути:

- відповідність послуги, що надається, державному стандарту;
- задоволеність/незадоволеність клієнта, що отримує послугу;
- оцінка якості впливу наданої послуги на складну життєву ситуацію, до якої потрапив клієнт.

Саме такі показники мають слугувати індикаторами успішності послуги, замовленої в громадській організації.

Наказ Міністерства соціальної політики від 27.12.2013 р. № 904 «Про затвердження методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг»<sup>196</sup> містить тільки цифрові показники та порівняння. На жаль, він не оцінює якість наданої послуги. Крім того, за механізмом соціального замовлення, як правило, кошти виділяються не в повному обсязі. Тому дуже складно проводити моніторинг всього процесу надання послуги, якщо замовник оплатив лише її невелику частину.

## 10. Економічне обґрунтуванням ціни та ефективності соціальних послуг наданих ОГС

Громадські об'єднання, які надають соціальні послуги, в сучасних економічних умовах в Україні мають дуже сильну мотивацію навчитися вирішувати гострі соціальні питання більш простим і економічно обґрунтованим шляхом, ніж це роблять державні інституції.

Якщо взяти за приклад волонтерський рух, який самоорганізувався на початку воєнних дій в Україні у 2014 році, можна із впевненістю говорити про те, що це був:

- механізм швидкого реагування на виклики;
- процес безоплатної допомоги один одному задля вирішення гострих питань, які викликаються напруження та роблять неможливим життя для всього суспільства;
- швидкий процес визначення потреб, їх пріоритизація;
- налагодження механізмів постійної комунікації з суспільством, використання всіх сучасних способів комунікації: від ЗМІ до соціальних мереж та «сарафанного» радіо;
- швидкий збір коштів на їх вирішення;
- постійне публічне звітування про використання зібраних коштів;
- швидке реагування та викриття недобросовісних псевдо-волонтерів;
- якісне вирішення проблем, залучення до цього всіх можливих ресурсів;

Натомість, державні інституції демонстрували:

- відсутність визнання гострих проблем, постійне замовчування їхнього виникнення;
- складний бюрократичний механізм прийняття рішення;

196 «Про затвердження методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг», режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=161065&cat\\_id=161044](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=161065&cat_id=161044)



- непрозоре витрачання бюджетних коштів;
- страх і уникнення, перекладання відповідальності у владній вертикалі;
- небажання вирішувати виклики та прораховувати наслідки цих викликів.

Тому, навіть не здійснюючи спеціальних розрахунків, можна з впевненістю говорити про те, що громадські об'єднання здатні, за невеликі кошти, залучивши всі можливі ресурси, вирішувати гострі соціальні проблеми.

Проте, у випадку стабільної роботи, коли послуга має надаватися на постійній основі, відповідно до державних стандартів, послуга має свою ціну і вона має бути оплачуваною за рахунок податків, які сплачують громадяни України. Методика обрахунку вартості соціальної послуги затверджена Наказом Міністерства соціальної політики від 7 грудня 2015 року № 1186 «Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг»<sup>197</sup>. Умовою замовлення послуг у громадської організації має бути проведення конкурсу, і кожна з громадських організацій, за допомогою зазначеної методики розрахунку вартості послуг, повинна представити найкращу якість послуги за найменшу адекватну ціну. Крім того, громадські організації можуть використовувати інші додаткові ресурси для надання соціальних послуг.

Це є обґрунтовано, і набагато вигідніше фінансувати послуги, ніж фінансувати державні заклади соціальної сфери, в яких функціонує система із застарілими затвердженим штатним розписом та нормами матеріально-технічного забезпечення, із негнучкою системою перерозподілу витрат.

### **11. Обмеження надання соціальних послуг ОГС (монополія, корупційні ризики тощо)**

Чому процес замовлення соціальних послуг у громадських організацій розвивається так повільно? Для цього є декілька причин.

#### **З боку влади:**

1. В українському законодавстві не закріплено поняття «суспільно значущий проект», «суспільно значуща організація», «організація, що виконує суспільне замовлення». Також не визначені чіткі критерії щодо НГО, які входять в категорію тих, що вирішують суспільно значимі задачі, пов'язані з безпекою громади та вирішенням гострих проблем. Це є однією з причин, чому держава не розуміє ролі НГО у виконанні таких завдань.
2. Супротив влади розвитку ринку соціальних послуг, монополія в цій сфері, страх пустити на ринок послуг нового надавача, який стане конкурентом основному, який зберігся в Україні ще з радянських часів, – територіальним центрам соціального обслуговування пенсіонерів, ветеранів, інвалідів та осіб похилого віку. Бюджети територіальних центрів формуються на основі показників минулорічних звернень, і тим самим можна втратити стабільність бюджету.
3. Небажання влади показати реальні витрати на соціальну сферу, страх перейти до адресності надання соціальних послуг, визначення реальних потреб населення у допомозі, страх втрати популістського інструменту впливу на думку громадян, через запровадження соціальних виплат до свят, під час виборчих компаній та інше.
4. Втрата можливості відбору найбільш лояльних для себе організацій, які на постійній основі з року в рік фінансуються з державного та місцевих бюджетів, та перейти до відкритого конкурсного відбору громадських організацій.
5. Страх нести відповідальність за впровадження незнайомих для влади процедур.

#### **З боку громадських організацій:**

1. Громадські організації тільки нарощують свій потенціал в якості надавачів соціальних послуг і у більшості своїй можуть не відповідати заявленим державою критеріям.

197 «Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг», режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-metodichnih-rekomendacii-rozrahunku-var-to-doc252765.html>

2. Громадські організації обмежені у доступі до матеріальних ресурсів громади, які знаходяться у власності громади. До цих ресурсів належать: приміщення, земельні ділянки тощо. В місцевих громадах відсутні єдині реєстри обліку майна, яке може бути використане для надання послуг. Майно часто використовується владою не прозоро, для власного збагачення або для наповнення місцевого бюджету без встановлення пріоритетності.
3. Найбільш потужні громадські організації вже налагодили механізми співпраці з владою і не бажають поступатися своїм місцем новоствореним організаціям. Приклад: фінансування статутної діяльності Всеукраїнських громадських організацій, які отримують кошти щорічно з державного бюджету. Перехід на фінансування послуг та проєктів, які мають суспільний вплив, може позбавити ці організації стабільної державної підтримки їхньої статутної діяльності.
4. Страх перед публічним звітуванням та прозорим висвітленням своєї діяльності, в тому числі фінансової.
5. Неспроможність організацій оцінити власний потенціал, покладання на себе завищених зобов'язань, ризик не виконати державне замовлення.
6. Дефіцит кваліфікованих кадрів, які б відповідали сучасним викликам та були спроможні працювати з певним випадком.

### **З боку отримувача соціальних послуг:**

1. Непоінформованість суспільства про соціальні послуги. Люди, що потрапили в СЖО, частіше за все, не знають, що соціальні послуги є одним з видів соціальної допомоги. Отримавши від держави соціальну виплату, людина не розуміє, що має право ще й на соціальну послугу, бо не знає, яким механізмом забезпечене це право. Ще у 2014 році Міністерство соціальної політики України видало Наказ № 828 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо інформування населення про соціальні послуги». Але, на жаль, ці методичні рекомендації не спрацьовують, оскільки, в умовах децентралізації, місцеві органи влади не мають розвиненої структури забезпечення населення соціальними послугами.
2. Стандарти соціальних послуг мають назви, складні для сприйняття. Отримувачі послуг можуть плутатись у найменуваннях і не асоціювати назву послуги зі своїми потребами. Так, маловідомими в суспільстві є такі назви стандартів як «абілітація», «підтримане проживання», та інші.
3. Люди, що потрапили в СЖО, часто не мають власного громадянського голосу, їм важко без сторонньої допомоги визначити потреби у соціальних послугах. Крім того, перебуваючи в стані стресу, людині важко самій знайти тих, хто такі послуги надає. Цим часто користуються недобросовісні надавачі, піддаючи людину великим ризикам та вимушуючи робити невиправдано великі фінансові витрати.

## **IV. ВИКЛИКИ В НАДАННІ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ**

### **ЗАГАЛЬНІ ВИКЛИКИ**

1. Тлумачення поняття «соціальна послуга»
  - загальний принцип реформування системи фінансування соціальної сфери, від фінансування установ, до фінансування послуг.
  - технологія соціальної роботи з цільовими групами, яке спрямовано на забезпечення розгалуженого процесу взаємодії соціального робітника/працівника/фахівця та клієнта.
  - боротьба з бідністю зводить соціальні послуги до простих заходів (нагодувати людину похилого віку, наколотити дрова, принести продукти тощо).

2. Система надання соціальних послуг є складовою загальної системи соціального захисту та соціального забезпечення населення, яка ґрунтується на конституційних правах. Система соціальних послуг є відносно новою та невеликою в порівнянні з іншими складовими системи соціального захисту та забезпечення (як наприклад, система пенсійного забезпечення, соціальних виплат, пільг тощо)

3. Недосконала система управління (адміністрування) соціальних послуг

- Відсутні механізми контролю та оцінки якості соціальних послуг, незалежного моніторингу, оцінки ефективності діяльності соціальних служб, не встановлено санкції за порушення стандартів та низьку якість наданих соціальних послуг;
- Надавачі не зацікавлені у зменшенні кількості клієнтів шляхом виведені осіб зі складних життєвих обставин (реабілітація) чи у недопущенні потрапляння соціальних груп в складі життєві обставини (профілактиці);
- Обмежена доступність до послуг та низька поінформованість громадян про соціальні послуги

4. Різне (неузгоджене) законодавство у чотирьох умовних сферах

- діти, сім'я, молодь – Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» та підзаконні акти
- пенсіонери, ветерани – Закони України «Про соціальні послуги», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»
- інваліди – Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні»
- соціальні групи «ризик» (бездомні, звільнені з місць позбавлення волі, ВІЛ-інфіковані, тощо) – Закон України «Про основи соціального обліку бездомних громадян та безпритульних дітей» тощо.

5. Недосконале бюджетне планування

- Бюджетна система України функціонує за «прецедентним» принципом;
- Фінансуються установи, а не послуги система фінансування жодним чином не змінена;
- Фінансування установ, як правило, забезпечує інтереси надавачів, а не отримувачів соціальних послуг;
- Стандарти соціальної послуги не враховуються при визначенні вартості соціальної послуги;
- Проблемним є визначення мінімального (гарантованого) пакету соціальних послуг та джерела його фінансування.

6. Недостатня кількість недержавних суб'єктів, що надають соціальні послуги

- Відсутність ринку соціальних послуг, у зв'язку з відсутністю диверсифікації джерел закупівель соціальних послуг;

7. Недовіра в відношенні органів влади до ОГС та їх ролі в наданні соціальних послуг, а саме:

- Супротив влади розвитку ринку соціальних послуг, монополія на соціальні послуги, страх пустити на ринок послуг нового надавача, який стане конкурентом основному надавачу соціальних послуг в державі, який дісталися Україні ще з радянських часів, – територіальним центрам соціального обслуговування пенсіонерів, ветеранів, інвалідів та осіб похилого віку. Бюджети територіальних центрів формуються на основі показників минулорічних звернень, можна тим самим втратити стабільність бюджету
- Непрозорість влади показувати реальні витрати на соціальну сферу, боязнь перейти до адресності надання соціальних послуг, визначення реальних потреб населення у допомозі, страх втрати популістського ресурс впливу на думку громадян, через запровадження соціальних виплат до свят, під час виборчих компаній інше.

- Втрата можливості відбору найбільш лояльних для себе організацій, які на постійній основі з року в рік фінансуються з державного та місцевих бюджетів та перейти до відкритого конкурсного відбору громадських організацій.
  - Страх нести відповідальність за впровадження незнайомих (нових) для влади процедур.
8. Спроможність ОГС надавати соціальні послуги:
- ОГС лише нарощують свій потенціал в якості надавачів соціальних послуг і у більшості своїй можуть не відповідати заявленим державою критеріям;
  - ОГС обмежені у доступі до матеріальних ресурсів громади, які знаходяться у власності громади. До цих ресурсів належать приміщення, земельні ділянки, тощо. В місцевих громадах відсутні єдині реєстри обліку майна, яке може бути використане для надання послуг. Майно часто використовується владою не прозоро, для власного збагачення або для наповнення місцевого бюджету, без встановлення пріоритетності.
  - Монополізація соцпослуг: найбільш потужні ОГС вже налагодили механізми співпраці з владою і не бажають поступатися своїм місцем новоствореним організаціям.
  - Небажання та страх ОГС перед публічним звітуванням та прозорим висвітленням своєї діяльності, в тому числі фінансової;
  - Неспроможність ОГС оцінити власний потенціал, взяти на себе завищені зобов'язання, ризик не виконання державного замовлення;
  - Дефіцит кваліфікованих кадрів в ОГС.

### **ВИКЛИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

1. **Проблема чіткого визначення делегованих та власних повноважень в сфері надання соціальних послуг:**
  - Делеговані повноваження не завжди підкріплюються відповідним фінансуванням;
  - Мінімальний пакет буде гарантованим державним бюджетом, чи передбачається фінансування з місцевих джерел.
2. **Залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг**
  - Не розуміння ролі ОГС у наданні соціальних послуг
  - Органи місцевого самоврядування та одержувачі соціальних послуг мають обмежений доступ до інформації про діяльність ОГС, крім зареєстрованих у власному регіоні чи територіальній громаді
  - Поширені дискримінаційні кваліфікаційні вимоги до ОГС, у тому числі з метою обмеження конкуренції
  - Надмірно ускладнені процедури бюджетного фінансування ОГС для надання соціальних послуг
3. **Повноваження органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади з організації та надання соціальних послуг**
  - Не розуміння суті значної кількості соціальних послуг та складність їх розрахунку, призводить до радикальної «раціоналізації» бюджетного процесу;
  - Занадто складана система цільових груп та зобов'язань держави заважає місцевій владі визначати пріоритети фінансування в сфері соціальних послуг;
4. **Адміністрування соціальних послуг на місцевому рівні**
  - Відмова у фінансуванні адміністраторів соціальних послуг з боку громад та фінансування лише соціальних працівників, які безпосередньо працюють з населенням.
  - Скорочення структур та введення соціальних працівників до складу виконкомів без створення додаткових структур.
5. **Соціальні проблеми на рівні громади та визначення потреб в соціальних послугах.**

- Визначення соціальних проблем не зв'язано з визначенням потреб в соціальних послугах;
  - На рівні територіальної громади не запроваджено ефективних механізмів раннього виявлення та раннього втручання, стратегічного прогнозування та планування, надання соціальних послуг з урахуванням потреб населення, що не сприяє виділенню коштів на соціальні послуги;
  - Органи місцевого самоврядування не мають достатньо стимулів для деінституціо-налізації закладів, які фінансуються з державного бюджету.
- 6. Соціальна сфера: медицина, освіта, соціальна допомога**
- Різниця в фінансуванні медицини, освіти та соціальної допомоги та дефіцит бюджету, не сприяє визначенню соціальних послуг як пріоритетного напрямку в фінансуванні з боку громад.
- 7. Залучення додаткових коштів на фінансування соціальної сфери:**
- Відсутні навички та розуміння щодо використання різних механізмів фінансування вирішення соціальних проблем громади. Акцент робиться лише на фінансуванні з боку бюджету різних рівнів. Залучення соціальних інвестицій не розвинено та використовується не системно.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ, ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ ДОСТУПУ ДЛЯ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ ДО НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА БАЗІ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК**

**Соціальне партнерство.** Роль організацій громадянського суспільства в наданні послуг зазнала великих змін за останні десятиліття. Вони не тільки були помічені як агенти демократизації, а й як більш ефективний і дієвий, ніж державний, сектор в наданні державних послуг, що призводить до зміщення ролі держави в наданні державних послуг на користь ОГС. Така тенденція виникла з нової програми політики в галузі ефективного управління для підвищення ефективності державних установ і, як передбачається, призведе до зниження бюрократії, підвищенню гнучкості й більшої ефективності. У зв'язку з наданням послуг держава зберігає свою центральну роль у формуванні політики, регулювання і фінансування, але не обов'язково в реалізації. Зокрема, він повинен зменшити високий рівень державних витрат і підвищення ефективності надання державних послуг. Одним із способів досягнення цієї мети є підвищення ролі приватного сектора в наданні громадських послуг. Ключовим поняттям в цьому відношенні партнерства між державою і приватним сектором, який працює краще за все за допомогою соціальних контрактів.

В європейському контексті ОГС традиційно були і раніше та є важливими гравцями на ринку державних послуг. Велика частина доданої вартості ОГС як суб'єктів в управлінні пов'язано з їх роботою в наданні послуг, включаючи додаткові переваги для одних і тих же послуг, та / або ціна в порівнянні з наданням послуг самим урядом. В останні роки число партнерських угод, заснованих на принципі «найкраща ціна» для надання послуг між ОГС та місцевими органами влади збільшилася в багатьох країнах «соціального партнерства» Західної Європи, таких як Франція і Великобританія. У 2007 році британський уряд провело найбільшу консультацію він коли-небудь робив з третім сектором для розробки єдиної майбутньої політики в рамках Комплексного Огляду Витрат за 2007р. Це призвело до розробки нових угод про державну службу щодо ряду питань, що мають відношення до даного звіту – наприклад, сприяють поліпшенню здоров'я і благополуччя; забезпечення кращого догляду для всіх; роблячи спільноти більш безпечні (2007 Комплексний огляд витрат) [2]. Тенденція ОГС отримати значну частину своїх доходів від урядових джерел в таких областях, як: надання соціальних послуг – 47%, охорону здоров'я – 49%, а також освіти і наукових досліджень – 42% (останнє, втім, менше доходу, що надходить від зборів – 47%). Обсяг соціальних послуг, що надаються організаціями громадянського суспільства по відношенню до частки, наданої урядом і постачальниками послуг комерційних дуже висока і становить, відповідно, між 60-90% в порівнянні з 10-30% і 3-10% (в Франція, Німеччина).

У 2011 році Європейська Комісія розпочала консультації з нової політики в області організації громадянського суспільства з акцентом на ролі ОГС як суб'єктів управління, зокрема, у сприянні демократичній власності та внутрішньої звітності. Такий структурований процес діалогу включений форум з питань політики на роль ОГС у наданні послуг в соціальних секторах Розвиваючи виразним доданої вартості, яка може бути пред'явлений як ОГС і місцевих органів влади.

З березня 2016 року Європейська Комісія проводить публічні консультації та діалог із ОГС і соціальними партнерами про формування Європейської платформи соціальних прав (European Pillar of Social Rights) як спільного правового і регуляторного регулювання політики зайнятості та соціальної політики<sup>198</sup>.

Ця платформа включає три основні компоненти: рівні можливості і доступ до ринку праці, справедливі умови праці, а також адекватний і сталий соціальний захист. Якщо в перших двох компонентах громадянське суспільство бере участь у соціальному партнерстві переважно через організації роботодавців і підприємців, профспілки та інші професійні організації, то інші види ОГС уже давно стали провідними надавачами соціальних послуг та інших послуг, що

198 [http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights\\_en](http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/towards-european-pillar-social-rights_en)

становлять суспільний інтерес (суспільно значимі послуги). Останній компонент включає 10 секторів, зокрема, інтегровані соціальні послуги, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення, допомога безробітним, допомога інвалідам, довгостроковий догляд, догляд за дітьми, забезпечення житлом, забезпечення мінімального доходу, а також доступ нужденних осіб до базових послуг (як-от транспорт, електрика, банківські рахунки).

Досвід соціального партнерства в сфері адекватного і сталого соціального захисту є дуже цінним для України, в якій частка соціальних видатків у ВВП дуже висока, але їх використання поки що малоефективне. Крім того, в 2014-2016 рр. відбулося скорочення цих видатків з 21,2% до 16% – і то на тлі зростання попиту на соціальні послуги для внутрішньо переміщених осіб та інших численних соціальних груп. На підставі практичного дослідження експертів робочої групи ОБСЄ досвіду залучення ОГС в країнах ЄС, зокрема, Австрії і Португалії на засадах соціального партнерства, були розроблені наведені нижче рекомендації щодо змін державної політики в Україні щодо залучення ОГС до надання соціальних послуг. Дані рекомендації визнають зростаючу роль ОГС в їх залученні державою до надання послуг на принципі соціального партнерства, а саме:

### ***I. Сприяння розбудові інституційної спроможності ОГС щодо залучення до надання соціальних послуг***

1. Розробка нових та удосконалення існуючих механізмів партнерської взаємодії органів виконавчої влади з ОГС з метою посилення потенціалу ОГС щодо надання соціальних послуг.
  - 1) Посилення ролі ОГС у розвитку соціальної інфраструктури на регіональному та місцевому рівнях через залучення їх до виконання суспільно значимих соціальних послуг;
  - 2) Розробка механізмів стимулювання органів виконавчої влади замовляти суспільно-значимі соціальні послуги у ОГС;
  - 3) Залучення ОГС до формування соціальної політики на національному, регіональному, місцевому рівнях, в тому числі щодо оцінки та ефективного використання ресурсів громад вирішувати гострі соціальні проблеми.

### ***II. Залучення ОГС до виявлення та оцінки потреб у соціальних послугах***

1. Залучення ОГС до оцінки потреб домогосподарств, груп та громад у соціальних послугах (крім разових чи надзвичайних)
2. Розробка дієвих та обов'язкових процедур залучення ОГС до розробки та експертизи державних стандартів і нормативів соціальних послуг
3. Залучення ОГС до розробки соціального замовлення, регіональних і місцевих програм з надання соціальних послуг додатково до державних стандартів і нормативів
4. Залучення ОГС до розробки і виконання планів професійної освіти, підготовки і професійного розвитку осіб, які надають соціальні послуги

### ***III. Залучення ОГС до надання соціальних послуг***

1. Розробка уповноваженим державним органом «дорожньої карти» щодо залучення ОГС до надання соціальних послуг
2. Розробка змін до актів законодавства щодо визначення «суспільно значущих соціальних послуг» (рекомендується взяти за основу соціальні послуги, відмова в наданні яких загрожує публічному порядку або здоров'ю невизначеної кількості осіб)
3. Встановлення кваліфікаційних вимог до ОГС, які надають соціальні послуги на підставі довгострокових договорів з розпорядниками бюджетних коштів
4. Заборона встановлення кваліфікаційних вимог до ОГС, які можуть бути дискримінаційними щодо організаційно-правової форми, місцезнаходження, територіально-

го статусу ОГС і тому подібних ознак, не пов'язаних з якістю та результативністю соціальних послуг

5. Визнання пріоритетності показників доступності, якості та результативності соціальних послуг (зокрема, послуги ОГС мають бути спрямовані на запобігання складним життєвим обставинам, реабілітацію, адаптацію одержувачів)

#### ***IV. Залучення ОГС до моніторингу та оцінки соціальних послуг***

1. Встановлення кількісних та якісних індикаторів результативності соціальних послуг, які можуть самостійно застосувати ОГС, що надають послуги або оцінюють потреби
2. Здійснення гендерної експертизи державних стандартів та умов надання соціальних послуг
3. Врегулювання законом особливостей реалізації права одержувачів на індивідуальне замовлення соціальних послуг, в тому числі щодо їх форми і тривалості
4. Встановлення критеріїв вибіркового (рандомного) аудиту якості та результативності соціальних послуг
5. Розробка змін до актів законодавства щодо фінансових та адміністративних санкцій за надання соціальних послуг неналежної якості, необґрунтовані відмови в наданні соціальних послуг із залученням бюджетних коштів
6. Визначення уповноважених державних органів та органів місцевого самоврядування для розгляду скарг одержувачів, їх представників (об'єднань) на якість чи результативність соціальних послуг, наданих ОГС та іншими приватними суб'єктами

#### ***V. Доступ до публічної інформації про надання ОГС соціальних послуг***

1. Розробка і запуск Єдиної інформаційно-аналітичної системи соціального захисту, що включатиме централізовані реєстри і бази даних отримувачів соціальної підтримки (це включатиме отримувачів допомог і послуг) та надавачів соціальних послуг та забезпечить інтеграцію відкритих даних цих надавачів
2. Уточнення обов'язків ОГС щодо операційної звітності та захисту та обробки персональних даних одержувачів соціальних послуг
3. Розробити зміни до актів законодавства України щодо нагляду за умовами утримання одержувачів соціальних послуг з догляду приватними закладами, що надають такі послуги із залученням бюджетних коштів, у рамках Національного превентивного механізму, передбаченого Факультативним протоколом до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання
4. Залучення ОГС до розробки інформаційної політики, комунікаційних стратегій та соціальної реклами щодо надання соціальних послуг на національному, регіональному і місцевому рівнях

#### ***VI. Залучення бюджетних коштів до надання ОГС соціальних послуг***

1. Встановлення граничних обсягів бюджетного фінансування ОГС пропорційно до:
  - 1) фактично наданих ОГС соціальних послуг
  - 2) визначених уповноваженим державним органом граничних розмірів поточних доходів та/або фінансових активів одержувачів (крім суспільно значущих соціальних послуг)
2. Встановлення індикаторів результативності бюджетного фінансування соціальних послуг пропорційно до розмірів державної соціальної допомоги, право на яку мають або можуть мати одержувачі відповідних послуг



## ДОДАТОК 6

**Етичні засади проведення громадського моніторингу**

Оскільки важливою складовою громадського моніторингу є проведення дослідження, то наведені нижче витяги з *Кодексу правил професійної етики та діяльності* Всесвітньої асоціації дослідження громадської думки можуть застосовуватись і для виконавців моніторингу.

**КОДЕКС ПРАВИЛ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ  
Всесвітньої асоціації дослідження громадської думки  
(витяг)**

5. Головним принципом всіх досліджень є об'єктивне вивчення фактів та даних, яке проводиться настільки точно, наскільки це дозволяють наявні ресурси та методи.

7. Дослідник мусить у кожному звіті відмежовувати свої реальні дані від спостережень чи суджень, що можуть базуватися на інших джерелах.

10. Без попередньої згоди замовника жодні висновки із дослідження не повинні розголошуватися дослідником.

**III. Правила взаємовідносин між дослідником та респондентами****Г. Відповідальність перед інформаторами**

21. Жодному інформаторові чи респонденту не повинно бути завдано шкоди внаслідок його відповідей чи процесу опитування. Дослідник не повинен використовувати методи дослідження, які ставлять респондента у таке становище, що він не може здійснити своє право відмовитися відповідати на будь-якій стадії інтерв'ю.

22. Жодна відповідь у дослідженні жодним чином не повинна пов'язуватися із людиною, особу якої можна ідентифікувати. Повинна поважатися анонімність респондентів, за винятком тих випадків, коли є спеціальна згода респондента. Метод інтерв'ю (опитування) ніколи не мусить використовуватися як прикриття для комівояжерства («канадська оптова компанія» тощо).

23. Для польових інтерв'ю:

а) Дослідницькі завдання та отримані матеріали, а також інформацію, отриману від респондентів, інтерв'юер повинен тримати у таємниці і не розголошувати нікому, окрім дослідницької організації, що проводить дослідження.

б) Жодна інформація, отримана шляхом дослідницької діяльності, не повинна використовуватися, прямо чи непрямо, для особистої користі чи переваги інтерв'юера у його відносинах з респондентами.

в) Польова робота мусить проводитися у суворій відповідності до інструкцій. Жоден польовий робітник не повинен використовуватися, прямо чи непрямо, для особистої користі інтерв'юера у його відносинах з респондентами.

**IV. Правила професійної діяльності між дослідниками**

24. Принцип чесної конкуренції, у загальному розумінні, повинен застосовуватися всіма дослідниками, навіть коли вони – єдині дослідники в своїй країні.

25. У своїх особистих та ділових відносинах дослідники мусять керуватися традицією взаємоповаги серед колег, що належать до однієї професії.

## ДОДАТОК 7

*Приклади громадського моніторингу*

Асоціація жінок Харківщини «Берегиня» здійснила **моніторинг етапів бюджетного процесу та аналіз виконання міського бюджету** Харкова 2007 року. Моніторингова група проекту та активісти коаліції «За прозорий бюджетний процес» зібрили інформацію щодо всіх етапів планування та виконання бюджету міста, перевірили її достовірність, проаналізували і систематизували. За результатами аналізу виявлено «вузькі» місця планування та виконання бюджету міста, які покладено в основу списку пропозицій щодо поліпшення бюджетного процесу та в основу рекомендацій щодо внесення змін до бюджетного законодавства, яке запобігало б корупційним діям і забезпечувало б прозорість бюджетного процесу. Сформульовані пропозиції передано до Харківської міської ради. Важливою складовою проекту стало навчання журналістів основ бюджетної політики та їх заохочення до висвітлення цієї теми у ЗМІ на професійному рівні. На прохання журналістів Асоціація створила консультаційний центр з питань бюджету для журналістів і громадськості, який надає кваліфіковані консультації з питань бюджету та бюджетної політики. Завдяки реалізації проекту загальний обсяг інформації про бюджетні процеси в міських ЗМІ збільшився на 25%.

В Одесі суспільно активна молодь не має можливості брати участь у діяльності міської ради і впливати на формування місцевої молодіжної політики, яка існує лише на папері. Доступ до затверджених програм розвитку молоді та освіти є обмеженим. Міська державна адміністрація оприлюднює програми в скороченому вигляді навіть на своєму веб-сайті, виконує програми не повною мірою, а про їх виконання не звітує перед громадськістю. Такий стан речей призводить до перерозподілу державних коштів на власний розсуд чиновників та до нехтування долею перспективної молоді. Усвідомлюючи важливість формування активної життєвої позиції в молодих мешканців міста, члени громадської організації «Наші діти» вирішили здійснити моніторинг виконання двох **міських програм, що стосуються до розвитку молоді**. Метою громадського моніторингу був аналіз результативності виконання цих програм та цільового використання майже 15 млн. грн. бюджетних коштів, виділених на такі програми. До моніторингу залучено і громадських експертів та молодіжних лідерів, і депутатів міської ради та спеціалістів. Для оцінки ефективності програми використано систему з 95 індикаторами, створену спеціально для такого моніторингу. Громадські спостерігачі виявили, що в програму не закладено ніяких критеріїв оцінки її ефективності та доцільності використання бюджетних коштів. Результати моніторингу засвідчили, що ефективність реалізації програми щодо залучення молоді до розв'язання проблем територіальної громади становила лише 33% від запланованої. Проаналізувавши роботу міського управління молодіжної та сімейної політики, вдалося виявити, що управління не належним способом виконує рішення міського голови щодо залучення молоді до процесу вироблення рішень міськради. До того ж не працює спеціальна комісія міськради, яка має контролювати виконання цього рішення. Оприлюднивши результати моніторингу, організація «Наші діти» влаштувала громадське обговорення і виступила з ініціативою внести зміни до обох програм. Ознайомившись з обґрунтованими пропозиціями щодо програми розвитку освіти в Одесі, міськрада внесла до документа відповідні зміни в грудні 2007 року. Завдяки ухваленим рішенням 15 членів молодіжної ради, які є представниками 300 тис. молодих людей регіону, отримали можливість брати участь у виробленні молодіжної та сімейної політики на місцевому рівні.

Карпатське Агентство Прав Людини «Вестед» провело у 2011 році громадський моніторинг **доступності дітей до державної освіти у дошкільних навчальних закладах м. Ужгород**. Метою моніторингу було покращення місцевої дошкільної освітньої політики. Проведення моніторингу i) підняло проблему доступності та безоплатності для дітей державної освіти у дошкільних закладах освіти міста Ужгорода; ii) розгорнуло широку дискусію за участі НУО, заінтересованої громадськості та представників органів влади. Результатом громад-

ського моніторингу стало не лише розробка Проекту рішень щодо вдосконалення існуючої нормативно-правової бази у сфері дошкільної освітньої політики та вивчення можливості імплементації рішення про запровадження прозорої системи реєстрації заяв на зарахування до ДНЗ міста, а і схвалення рішення міської ради про виділення коштів на проектні роботи з будівництва нового дитсадку у 2012 році

Громадська організація «Агенція місцевого розвитку Гусятинщини» провела громадський моніторинг роботи відділу освіти Гусятинської райдержадміністрації із **впровадження в освітніх закладах заходів по енергозбереженню**. Метою моніторингу було удосконалення механізмів впровадження заходів з енергозбереження в закладах освіти Гусятинського району шляхом впровадження в освітніх закладах заходів по енергозбереженню. Діяльність складалась з і) проведення документального енергоаудиту у всіх школах (50 об'єктів енергоспоживання) Гусятинського району та оглядового енергоаудиту у двох школах Гусятинського району; ii) видання брошури «Запровадження заходів енергозбереження у школах Гусятинського району: реалії, проблеми та перспективи» для поширення серед освітніх закладів району; iii) проведення навчального семінару з питань енергозбереження для працівників закладів освіти Гусятинського району; iv) проведення аналізу «Програми ефективності та розвитку сфери альтернативних джерел в Гусятинському районі на 2010-2014 роки» в частині запровадження заходів із енергозбереження у навчальних закладах та підготовлено пропозиції щодо внесення змін до програми у відповідності до результатів проведеного енергоаудиту; та у) проведення круглого столу з обговорення змін та доповнень до «Програми ефективності та розвитку сфери альтернативних джерел в Гусятинському районі на 2010-2014 роки» та широке поінформування громадськості. В результаті:

- Представники усіх шкіл району, заінтересованої громадськості та органів виконавчої влади отримали нові знання у сфері енергозбереження. На прикладі пілотних об'єктів, школи району отримали необхідні рекомендації для впровадження заходів з енергозбереження;
- Внаслідок розробки нової редакції «Програми ефективності та розвитку сфери альтернативних джерел в Гусятинському районі на 2010-2014 роки» було вироблено стратегічний напрямок розвитку району, що стосується раціонального використання коштів та впровадження нових енергозберігаючих технологій;
- Привернено увагу районної влади до проблеми енергозбереження. Відділ освіти Гусятинської РДА виділив 12 000 грн. для проведення детального (комплексного) енергоаудиту у пілотних закладах освіти.

Громадський моніторинг **надання послуг з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій, що знаходяться у комунальній власності м. Чернівців**, ЖРЕПами та приватними житлово-експлуатаційними підприємствами було проведено Чернівецькою обласною громадською організацією «Буковинська фундація підтримки регуляторної реформи в Україні». В результаті моніторингу було: і) зібрано та систематизовано значну кількість корисної інформації щодо реформування сфери житлово-комунального господарства; ii) розроблено рекомендації, у тому числі щодо прийняття нових НПА, які дозволять покращити ситуацію з наданням послуг з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій, а також сприятимуть ширшому залученню громадськості до здійснення контролю за повнотою та якістю їх надання; iii) чернівецька міська рада ініціювала перегляд усіх міських програм, до якого залучені експертні групи з числа громадських активістів. Завдяки поточному проекту, голова Фундації В. Дорош увійшов до складу трьох експертних груп з перегляду програм у сфері житлово-комунального господарства, будівництва і земельних відносин; та iv) виявлено низку порушень Порядку формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій. На ці недоліки публічно звернено увагу нового керівництва міської ради, що дає підстави сподіватися на їх усунення.

Чернівецька обласна громадська організація «Асоціація ринків Буковини» провела громадський моніторинг **відрахувань з КП МТК «Калинівський ринок» до бюджету м. Чер-**

**нівців** з метою виявлення можливостей щодо збільшення обсягу надходжень до бюджету м. Чернівці з ринку та усуненню «вузьких місць», які створюють можливості для зловживань і корупційних проявів з боку адміністрації ринку. За результатами моніторингу:

- Зібрано та систематизовано інформацію щодо діяльності КП МТК «Калинівський ринок». Вперше в історії ринку для широкого загалу оприлюднено відомості про основні показники його фінансово-господарської діяльності;
- Розроблено та подано на розгляд Чернівецької міської ради проект змін до місцевої нормативно-правової бази, що регулює діяльність КП МТК «Калинівський ринок». Проект має назву «Положення про порядок проведення конкурсу на придбання права встановлення об'єктів торгівлі на території КП МТК «Калинівський ринок» та має на меті посприяти підвищенню прозорості роботи підприємства;
- Асоціація ринків Буковини через Департамент економіки Чернівецької міської ради ініціювала створення робочої групи з перевірки рентабельності роботи усіх ринків м. Чернівців. Очікується, що результатом цієї роботи стане зниження вартості послуг на деяких ринках міста та приведення цієї вартості у відповідність до чинних НПА.

Міська громадська організація «Лабораторія малого бізнесу» з м. Славутич Київської області поставила собі на меті розробити та впровадити ефективну **програму гендерної рівності в м. Славутич** на основі результатів проведеного громадського моніторингу міської Програми «Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків м. Славутича протягом 2007-2010 років». В результаті проведення громадського моніторингу

- Вперше в м. Славутич до розробки Програми гендерної рівності було залучено широку громадськість: молодь, депутатів міської ради, відділ освіти, Соціально-психологічний центр та представників громадських організацій міста. Як результат зросла поінформованість жителів міста щодо можливостей використання механізмів громадського моніторингу як ефективного механізму громадського поліпшення діяльності органів місцевого самоврядування;
- Міську Програму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків протягом 2011-2015 років «Ми різні, ми – рівні!», проект якої було розроблено за результатами проведеного моніторингу, затверджено на сесії міської ради м. Славутич Київської області. Внаслідок впровадження нової Програми у Славутичі з'явився дієвий механізм координації основних виконавців Програми, контролю та взаємодії з громадськими організаціями у даному напрямку;
- Поширено позитивний досвід проведення громадського моніторингу серед інших громадських організацій Київської та Чернігівської областей;
- Завдяки реалізації даного проекту у місті пройшла активна інформаційна кампанія з питань впровадження гендерної рівності.

Громадський моніторинг **бюджетної політики в сфері застосування місцевих податків у м. Чернігові** провела міська молодіжна громадська організація «Освітній центр «Ініціатива». Шляхом проведення громадського моніторингу було оцінено ефективність діяльності Чернігівської міської ради в бюджетній політиці щодо управління місцевими податками та зборами, розробити громадські рекомендації для підвищення ефективності діяльності влади в цій сфері та лобювати їх закріплення в місцевих нормативно-правових актах (збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір). В результаті напрацьовано рекомендації щодо удосконалення системи місцевих податків та зборів у м. Чернігів у сфері збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору. Ці рекомендації були враховані владою при підготовці проекту рішення Чернігівської міської ради «Про місцеві податки і збори». На додаток було покращено поінформованість цільових груп проекту у сфері місцевих податків та зборів.

## ПОСИЛАННЯ

---

### *Законодавство України.*

1. Конституція України.
2. Загальна декларація прав людини.
3. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод людини.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права.
5. Конвенція Міжнародної організації праці «Про свободу асоціацій і захист права на організацію»
6. Резолюція від 04.10.2010 № 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні».
7. Меморандум Ради Європи від 05.07.2002 «Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі».
8. Рекомендації Ради Європи 10.10.2007 «Рекомендація CM/Rec (2007) 14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій)».
9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV.
10. Європейський суд з прав людини. Справа «Корецький та інші проти України» (Заява № 40269/02).
11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.
12. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI.
13. Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні».
14. Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI «Про громадські об'єднання».
15. Закон України від 15.05.2003 № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».
16. Закон України від 23.04.1991 № 987-XII «Про свободу совісті та релігійні організації».
17. Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».
18. Закон України від 01.12.1998 № 281-XIV «Про молодіжні та дитячі громадські організації».
19. Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації».
20. Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI «Про волонтерську діяльність».
21. Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності».
22. Закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР «Про професійних творчих працівників та творчі спілки».
23. Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII «Про фізичну культуру і спорт».
24. Закон України: від 22.10.1993 № 3551-XII «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».
25. Закон України від 24.03.1998 № 203/98-ВР «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист».
26. Закон України від 21.03.1991 № 875-XII «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні».
27. Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні».
28. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги».
29. Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».

30. Закон України від 06.10.2016 № 1665-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень».
31. Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації»
32. Закон України від 22.10.1999 № 1192-XIV «Про гуманітарну допомогу»
33. Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації»
34. Закон України від 06.10.2016 № 1665-VIII «Про внесення змін до Податкового Кодексу України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень»
35. Проект Закону від 01.04.2016 № 4360 «Про гуманітарну допомогу в кризових ситуаціях»
36. Проект Закону України від 15.09.2016 № 5000 «Про Державний бюджет України на 2017 рік»
37. Проект Закону від 07.11.2016 № 5368 «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо покращення інвестиційного клімату в Україні)»
38. Постанова КМУ від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».
39. Постанова КМУ від 12.10.2011 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка».
40. Постанова КМУ від 08.08.2007 № 1010 «Про затвердження Порядку надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування для підприємств та організацій громадських організацій інвалідів».
41. Постанова КМУ від 15.02.2002 № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги».
42. Постанова КМУ від 17.07.2015 № 496 «Про затвердження переліку баз олімпійської та паралімпійської підготовки, що звільняються від сплати земельного податку».
43. Постанова КМУ від 26.10.2016 № 758 «Про затвердження переліку товарів, виконаних робіт, наданих послуг за кодами згідно з Державним класифікатором продукції та послуг ДК 016:2010, вартість яких на період проведення антитерористичної операції включається до інших витрат звичайної діяльності або на вартість яких не проводиться коригування фінансового результату до оподаткування».
44. Постанова КМУ від 24.02.2016 № 112 «Про затвердження переліку засобів, товарів (робіт, послуг), сума (вартість) благодійної допомоги для закупівлі або у вигляді яких не включається до оподаткованого доходу платників податку на доходи фізичних осіб».
45. Постанова КМУ від 20.08.2014 № 413 «Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення».
46. Постанова КМУ від 26.11.2014 № 653 «Про затвердження переліку потреб, сума благодійної допомоги для задоволення яких не включається до оподаткованого доходу платників податку на доходи фізичних осіб»
47. Постанова КМУ від 04.10.1995 № 786 «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу»
48. Розпорядження КМУ від 06.07.2016 № 479-р «Про затвердження переліку історичних державних найменувань».
49. Наказ Міністерства юстиції України від 09.02.2016 № 359/5 «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи».
50. Наказ Міністерства юстиції України від 18.11.2016 № № 3268/5 «Про затвердження форм заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

51. Наказ Міністерства юстиції України від 05.03.12 р. №368/5 «Про затвердження Вимог до написання найменування юридичної особи, її відокремленого підрозділу, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, крім організації профспілки».
52. Наказ Міністерства фінансів України від 30.11.1999 №291 «Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку та Інструкції про його застосування».
53. Наказ Міністерства фінансів України від 30.10.2014 № 1089 «Про затвердження Порядку формування та ведення Реєстру волонтерів антитерористичної операції»
54. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 24.01.2011 «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства».
55. Рішення 33 сесії Городищенської сільської ради шостого скликання від 21.05.2015 «Про встановлення земельного податку на 2016 рік».
56. Рішення Миколаївської міської ради від 18.06.2015 № 49/8 «Про внесення змін та доповнень до рішення Миколаївської міської ради від 07.07.2011 № 7/3 «Про встановлення місцевих податків та зборів на території міста Миколаєва».

### Інші джерела

1. Автономов А. С., Хананишвили Н. Л. Оценка в социальном проектировании: Методическое пособие.
2. Аналітична записка «Державне фінансування ГО: зарубіжний досвід та рекомендації щодо впровадження в Україні», <http://www.niss.gov.ua/articles/811>.
3. Александрова А., Колесник А., Якимович М. Методика мониторинга результативности услуг здравоохранения на муниципальном уровне. – М, 2005. – 80 с.// [www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder\\_id=80&from=fp](http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder_id=80&from=fp)
4. Бебік В., Бортніков В., Дегтерьова Л., Кудряченко А. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації в глобальному світі: Навчально-методичний посібник. – Київ: ІКЦ «Леста», 2006.
5. Веймер Д. Л., Вайнінг Е. Р. Аналіз політики: концепції і практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; наук. ред. О. Кілієвич. – Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2000.
6. Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / Пер. з англ. А. Олійник; наук. ред. В. Тертичка. – Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004.
7. Громадянське суспільство в Україні: звіт за результатами дослідження / Л. Паливода, О. Вінніков, В. Купрій [та ін.]; Упоряд.: Л. Паливода. – К.: БФ «Творчий центр ТЦК. 2016 [Електронний ресурс]. Доступний з: [ccc-tck.org.ua/download/library/60/](http://ccc-tck.org.ua/download/library/60/).
8. Громадській простір. «Лариса Жигун: усі звички потрібно виховувати, і благодійність – не виняток», <http://www.prostir.ua/?focus=larysa-zhyhunusi-zvycky-potribno-vyhovuvaty-i-blahodijnist-ne-vynyatok>
9. Державна служба статистики. Експрес випуск «Результати діяльності громадських організацій у 2015 році», [https://ukrstat.org/uk/express/expres\\_u.html](https://ukrstat.org/uk/express/expres_u.html).
10. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування. Посібник для муніципальних посадовців. – Івано-Франківськ: ГО «Агенство розвитку приватної ініціативи»б 2009-96с.,
11. Кашуба Я. М. Корупція та відповідальність за корупційні діяння: Навчальний посібник. – Львів: ПАІС, 2007.
12. Конституція України. – К., 1996. – ст. 18
13. Корупція та відповідальність за корупційні дії: Навчально-методичний посібник / За заг. ред. проф. К. М. Левківського. – Львів: Астролябія, 2009.
14. Кращі практики мобілізації внутрішніх ресурсів українських громад. – Київ: Інститут успішних громад, 2007.
15. Лист ДФСУ від 19.07.2016 № 7565/Ф/99-99-15-02-02-14 «Щодо оподаткування діяльності адвокатських об'єднань, унесення до Реєстру неприбуткових установ та організацій, реєстрації платником ПДВ».

16. Любимов А.П. Конституционно-правовые основы формирования лоббистских отношений в открытом обществе (Антикоррупционный проект). – Москва: Издательство Государственной Думы, 2000.
17. Масюков. П. Програма соціологічного дослідження. «Ставлення населення до реклами на телебаченні та її ефективність»// <http://eduworld.ru>
18. Опитування громадської думки. Посібник для журналістів і політиків. Упорядник посібника І. Бекешкіна. – К.: 2005, «Фонд Демократичні ініціативи».
19. Оценка проектов и программ. Центр поддержки некоммерческих организаций. Москва, 2003
20. Оценка программ: методология и практика. Редакторы: Кузьмин А., Р. О'Салливан, Н. Кошелева. Москва 2009
21. Панина Н.В. Технология социологического исследования (курс лекций). – 2-е изд. – К.: Институт социологии НАН Украины, 2001. – 277 с.
22. Планування та підготовка інформаційно-просвітницьких кампаній: за матеріалами проекту Творчого центру «Каунтерпарт» «Просвіта та активізація виборців»: забезпечення рівних умов для кандидатів під час виборів Президента України у 2004 році»/ Упорядник: О. Кордун. – К.: Творчий центр «Каунтерпарт», 2005-104 с.
23. Посібник з впровадження місцевих екологічних програм у Центральній та Східній Європі. Угорщина, 2002. – 216 с.
24. Публічний статус громадських об'єднань в Україні: адміністративно-правовий аспект Соха С.І. [Електронний ресурс]. Доступний з: <http://www.lp.edu.ua/research/disscoun/d-3505219/soha-stanislav-igorovych>.
25. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування). Колектив авторів. Посібник для працівників органів місцевого самоврядування. – К.: Академ-прес, 2003. – 132 с.
26. Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О. І. Кілієвич, В. Є. Романов. – Київ: К. І. С., 2002.
27. Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід/Київ. Центр Інституту Схід-Захід//За ред. Максименка С. та ін. – К.: «Дата
28. Банк України», 2003. – 272 с.
29. Руководство по мониторингу и оценке проектов, программ, политик. – Подгот. Г. Маматкеримовой, А. Болотбаевым, С. Билаловой, Программа ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне. – Б.: 2002. – 56с.
30. Самойленко Є.Н. Соціологія. Основи соціології трудової діяльності. Курс лекцій для студентів спеціальності «Менеджмент організацій».
31. Социологический словарь. Сост. Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б.С./Пер. с англ. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2004. – 620с.
32. Соціологія: короткий енциклопедичний словник / Уклад.: В. І. Волович, В. І. Тарасенко, М. В. Захарченко та ін.; Під заг. ред. В. І. Воловича.-К.: Укр. Центр духовної культури, 1998.-736с.
33. Система социологического знания: Учеб. пособие / Сост. Г. В. Щекин. – 4-е изд., стереотип. – К.: МАУП, 2001. – 208 с.
34. Ядов В.А. Стратегия социологического исследования: описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М.: Владос, 1998. – 596с.
35. Як ошукати місцеву громаду. 50+1 спосіб. – Київ: Інститут політичної освіти, 2008.
36. Association of Economic Development of Ivano\_Frankivsk. 2000. Quality of Public Services Survey in Ivano\_Frankivsk. Ivano\_Frankivsk: People's Voice Project.
37. BIZPRO Project (USAID, Ukraine). 2001. Manual on Practical Aspects of Business Associations'Activities: Part II, Lobbying Techniques.
38. Sukhorebra, I. 2001. Monitoring the Implementation of Community Strategic Development Plans. Ivano\_Frankivsk: Association of Economic Development of Ivano\_Frankivsk.



39. Managing Evaluation Shortcuts. Published by ASTD. Info-line magazine, November 2001, issue 0111.
40. Лист ДФСУ від 19.07.2016 № 7565/Ф/99-99-15-02-02-14 «Щодо оподаткування діяльності адвокатських об'єднань, унесення до Реєстру неприбуткових установ та організацій, реєстрації платником ПДВ»

***Перелік використаних джерел (до пункту 3.5 щодо консультативно-дорадчих органів)***

1. Андрійчук Т. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування / Т. Андрійчук // Наукові записки [Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса]. – 2014. – Вип. 3. – С. 357-368.
2. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 / Верховна Рада України
3. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 № 68
4. Рудовська С. І. Ключові поняття в діяльності консультативно-дорадчих органів.

**Існуючі механізми співпраці  
органів державної влади з організаціями  
громадянського суспільства в контексті реалізації  
Національної стратегії сприяння розвитку  
громадянського суспільства в Україні 2016-2020**

Підписано до друку 01.12.2016 р.  
Формат 60x84/8. Друк офсетний.  
Умовн.друк.арк. 33,8.  
Наклад 1200 прим. Зам. 633.

Віддруковано в друкарні ТОВ «Компанія ВАІТЕ».  
Св-во суб'єкта видавничої справи  
ДК № 2570 від 27.07.2006 р.  
01042, м. Київ, вул. Саперне поле, 26, кв. 27  
[www.vaite.kiev.ua](http://www.vaite.kiev.ua)



