

**Шопіна І.М.**

Львівський державний університет внутрішніх справ

ORCID: 0000-0003-3334-7548

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ БЛАГОДІЙНИМИ ТА ВОЛОНТЕРСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

*Метою статті є визначення особливостей проведення громадської експертизи благодійними та волонтерськими організаціями.*

*Констатовано відсутність правового алгоритму дій при проведенні громадської експертизи означеними суб'єктами. Акцентовано увагу на необхідності активного використання можливостей, пов'язаних з проведенням громадської експертизи, як доцільної та необхідної форми діяльності благодійних організацій. Це дозволить більш продуктивно використовувати існуючі в останніх можливості, попереджувати нераціональне використання благодійної допомоги, застосовувати індивідуальний підхід до розвитку окремих ділянок діяльності органу публічної влади.*

*З'ясовано, що громадська експертиза уявляє собою потенційно ефективну форму контролю за діяльністю органів публічної влади з боку інститутів громадянського суспільства. Завдання, які може вирішити громадська експертиза під час повномасштабної російської збройної агресії, полягають у зниженні впливу корупційних ризиків в системі публічної влади, попередженні нераціонального або неправомірного використання органами влади людських, матеріальних, часових та інших ресурсів, у тому числі й наданих в якості благодійної допомоги, розвитку прогресивних форм та методів публічного адміністрування.*

*Зроблено висновок, що правові прогалини, які характеризують статус благодійних та волонтерських організацій в якості суб'єктів громадської експертизи, гальмують використання цієї дієвої форми громадського контролю в Україні. Вказане потребує доповнення Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» окремою статтею, в якій визначалися б процедури участі вказаних організацій у проведенні громадської експертизи, зокрема, особливості схвалення внутрішнього рішення про її проведення, порядок відбору експертів, алгоритм затвердження експертних висновків та особливості вирішення розбіжностей при їх складанні. При цьому доцільно розповсюдити дію запропонованих нами законодавчих новел на діяльність волонтерських організацій.*

**Ключові слова:** громадська експертиза, громадський контроль, благодійні організації, благодійна діяльність, волонтерські організації, волонтерська діяльність, цивільно-військова взаємодія, органи публічної влади.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Україна належить до демократичних країн з розвинутим громадянським суспільством. У часи важких випробувань громадяни завдяки високому рівню самоорганізації неодноразово приходили на допомогу органам влади, беручи на себе низку необхідних для забезпечення національної безпеки та сталості суспільних відносин функцій. Взаємодія неурядових організацій з державою нині має багато різноманітних форм, однією з яких виступає громадська експертиза.

З початком у 2014 році російської збройної агресії проти України співпраця органів виконавчої влади з благодійними та волонтерськими орга-

нізаціями набула нових рис та ознак. На сьогоднішній день відпрацьовано механізм партнерства, побудований на принципах добровільної участі, рівноправності сторін, систематичності та транспарентності. Однак правовий механізм громадської експертизи як одного із важливих елементів участі громадянського суспільства в управлінні державою досліджено ще недостатньо. Якщо діяльність громадських рад при органах виконавчої влади вже була предметом окремих наукових розвідок, то проблеми здійснення громадської експертизи благодійними та волонтерськими організаціями ще очікують на своїх дослідників. У поєднанні з прогалинами правового регулювання статусу благодійних та волонтерських орга-

нізацій вказане обумовлює актуальність теми цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання визначеної проблеми.** Питання проведення громадської експертизи в органах виконавчої влади привертає увагу українських вчених вже друге десятиліття. Так, В. Купрій та Л. Паливода розглянули проведення громадської експертизи в контексті реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні, акцентувавши увагу на принципі підзвітності органів влади як основі загальносуспільного врядування [1]. В. Нестерович, дослідивши конституційно-правове врегулювання проведення громадської експертизи діяльності органів публічної влади, робить висновок, що це загальносвітова демократична тенденція, яка детермінована посиленням та ускладненням взаємодії органів публічної влади та громадськості. Легітимація цієї конституційно-правової форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів спрямована передусім на створення ефективних конструктивних механізмів взаємодії громадськості з органами публічної влади щодо вирішення державних та суспільних справ [2]. І. Яцків розглядає громадську експертизу проєктів та чинних нормативно-правових актів як формально обумовлену оцінку інститутами громадянського суспільства цих актів щодо їх відповідності суспільним потребам і законодавчим вимогам, та надання відповідних пропозицій щодо їх удосконалення [3].

Разом з тим проблемам розвитку правового статусу благодійних та волонтерських організацій як суб'єктів проведення громадської експертизи у теоретико-методологічних працях ще не приділялося достатньо уваги.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є визначення особливостей проведення громадської експертизи благодійними та волонтерськими організаціями.

**Виклад основного матеріалу.** Здійснення інститутами громадянського суспільства діяльності, пов'язаної із взаємодією з органами виконавчої влади, відбувається відповідно до кола прав та обов'язків обох сторін взаємодії, що знаходить своє відображення у правових актах, які регулюють їх правовий статус. Не є виключенням громадська експертиза, яка може здійснюватися не всіма суб'єктами суспільних відносин, а лише деякими з них за умови дотримання певних правил і процедур.

Відповідно до пункту 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади інститутами громадянського суспільства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976, громадська експертиза може проводитися громадськими радами і інститутами громадянського суспільства, до яких нормотворцем віднесено громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні медіа та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [4]. Правовий статус благодійних організацій, визначений у Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації», передбачає наявність наступних ознак: а) наявність статусу юридичної особи; б) належність до кола осіб приватного права; в) закріплення у статутних документах як обов'язкової ознаки організації мети здійснення благодійної діяльності в одній чи кількох сферах (до останніх законодавець відносить такі сфери, як освіта; охорона здоров'я; екологія, охорона довкілля та захист тварин; запобігання природним і техногенним катастрофам та ліквідація їх наслідків, допомога постраждалим внаслідок катастроф, збройних конфліктів і нещасних випадків, а також біженцям та особам, які перебувають у складних життєвих обставинах; опіка і піклування, законне представництво та правова допомога; соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальні послуги і подолання бідності; культура та мистецтво, охорона культурної спадщини; наука і наукові дослідження; спорт і фізична культура; права людини і громадянина та основоположні свободи; розвиток територіальних громад; розвиток міжнародної співпраці України; стимулювання економічного росту і розвитку економіки України та її окремих регіонів та підвищення конкурентоспроможності України; сприяння здійсненню державних, регіональних, місцевих та міжнародних програм, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища в Україні; сприяння обороноздатності та мобілізаційній готовності країни, захисту населення у надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного стану) [5]. Для розуміння належності громадської експертизи до однієї з визначених вище сфер благодійної діяльності звернемося до визначення поняття останньої: законодавець трактує її як добровільну особисту та/або майнову допомогу для досягнення визначених цим Законом

цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара. Відповідно, метою означеного виду діяльності є надання допомоги для сприяння законним інтересам бенефіціарів у наведених нами вище сферах благодійної діяльності, а також розвиток і підтримка цих сфер у суспільних інтересах [5].

Отже, хоча у самому Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» проведення громадської експертизи не згадано, право вказаних суб'єктів на її проведення можна трактувати як обумовлене метою благодійних організацій в аспекті розвитку і підтримки у суспільних інтересах сфер освіти, охорони здоров'я, сприяння обороноздатності тощо (відповідно до положень ч.2 ст.3 означеного Закону). Отже, закріплене у пункті 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади інститутами громадянського суспільства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [4], право благодійних організацій на проведення громадської експертизи, не знайшло свого відображення у Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Наслідками такої ситуації є відсутність правового алгоритму дій при проведенні громадської експертизи означеними суб'єктами. Зокрема, залишається незрозумілим, хто саме (загальні збори учасників, виконавчий орган благодійної організації чи її наглядова рада) приймає рішення про проведення досліджуваного нами виду експертизи, яким є порядок звітності перед органами управління організації, хто саме має затверджувати експертні пропозиції, а також порядок дій у разі виникнення розбіжностей у експертів при підготовці вказаних пропозицій.

Аналіз статутів благодійних організацій, положення яких могли б заповнити означену правову лаку, свідчить про обережний підхід до визначення правового порядку участі вказаних суб'єктів у проведенні громадської експертизи: у переважній більшості випадків в цих локальних документах міститься згадування про вказану форму роботи, але без конкретизації правового алгоритму. Наприклад, передбачається «Участь у дорадчих органах, громадських обговореннях, консультаціях, експертизі нормативно-правових актів, а також заходах з моніторингу та оцінки, що стосуються мети і цілей Фонду» [6].

Вважається, що з початком повномасштабної війни кількість благодійних організацій в Укра-

їні зростає на 74%, станом на початок грудня 2023 року їх нараховується 20 671 [7]. Функціонування держави і суспільства в умовах правового режиму воєнного стану поставило на порядок денний багато питань, пов'язаних із необхідністю систематичного контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Однак в силу прогалин у законодавстві, яке визначає особливості проведення громадської експертизи благодійними організаціями, вказана форма громадського контролю залишається недостатньо реалізованою. Враховуючи, що нині благодійні організації надають надзвичайно потужну допомогу публічному сектору, активне використання можливостей, пов'язаних з оцінкою 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 [5] слід визнати доцільною та необхідною формою діяльності благодійних організацій. Це дозволить більш продуктивно використовувати існуючі в останніх можливості, попереджувати нераціональне використання благодійної допомоги, застосовувати індивідуальний підхід до розвитку окремих ділянок діяльності органу публічної влади.

Аналіз особливостей правового статусу волонтерських організацій в аспекті можливості проведення ними громадської експертизи свідчить про існування не меншої кількості проблем, обумовлених прогалинами правого регулювання. Як відомо, Закон України «Про волонтерську діяльність» [8] було прийнято в 2011 році, в очікуванні і для забезпечення проведення в Україні футбольного чемпіонату Євро-2012. Відповідно, мета законодавця при прийнятті вказаного правового акту полягала насамперед у створенні правових рамок для організації допомоги глядачам та туристам під час проведення спортивних і розважальних заходів. Це обумовило структуру і зміст вказаного правового акту, який, навіть після змін, внесених 12 законами, залишився еkleктичним і недостатньо застосовним для взаємодії військових та цивільних в умовах збройного конфлікту високої інтенсивності. Тому не є дивним, що волонтерські організації навіть не визнано суб'єктами контролю (для порівняння: благодійник або уповноважений ним особи мають право здійснювати контроль за цільовим використанням благодійної пожертви, у тому числі на користь третіх осіб [5]). Право волонтерських організацій на участь у проведенні громадської

експертизи потребує доктринального тлумачення ч.3 ст.1 Закону України «Про волонтерську діяльність». Відповідно до цієї норми волонтерська діяльність є формою благодійної діяльності [8], отже, можна зробити висновок, що на суб'єктів, які здійснюють цю волонтерську і одночасно благодійну діяльність, розповсюджується право, закріплене у пункті 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади інститутами громадянського суспільства [4]. Однак такий складний порядок з'ясування права волонтерських організацій на участь у проведенні громадської експертизи суперечить, на нашу думку, принципу правової визначеності як невід'ємної складової принципу верховенства права. Правозастосовна діяльність не має перетворюватися на процес постійного доктринального тлумачення правових приписів та пошуку шляхів заповнення правових прогалин. Особливо важливими вказані положення є для сфери взаємодії між сектором безпеки і оборони та інститутами громадянського суспільства в умовах правового режиму воєнного стану.

**Висновки на підставі проведеного дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямку.** Громадська експертиза уявляє собою потенційно ефективну форму контролю за діяльністю органів публічної влади з боку

інститутів громадянського суспільства. Завдання, які може вирішити громадська експертиза під час повномасштабної російської збройної агресії, полягають у зниженні впливу корупційних ризиків в системі публічної влади, попередженні нераціонального або неправомірного використання органами влади людських, матеріальних, часових та інших ресурсів, у тому числі й наданих в якості благодійної допомоги, розвитку прогресивних форм та методів публічного адміністрування.

Правові прогалини, які характеризують статус благодійних та волонтерських організацій в якості суб'єктів громадської експертизи, гальмують використання цієї дієвої форми громадського контролю в Україні. Вказане потребує доповнення Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» окремою статтею, в якій визначалися б процедури участі вказаних організацій у проведенні громадської експертизи, зокрема, особливості схвалення внутрішнього рішення про її проведення, порядок відбору експертів, алгоритм затвердження експертних висновків та особливості вирішення розбіжностей при їх складанні. При цьому, враховуючи органічний зв'язок між благодійними та волонтерськими організаціями, доцільно розповсюдити дію запропонованих нами законодавчих новел і на діяльність волонтерських організацій.

#### Список використаних джерел

1. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. Київ: Макрос, 2011. 192 с.
2. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2018. № 2 (2). С. 67–76. DOI: 10.32689/2617-9660-2018-2-2-67-76
3. Яцків І. Я. Громадська експертиза проектів та чинних нормативно-правових актів органів публічного управління України як засіб забезпечення їх ефективності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. С. 125–131. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.125
4. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади інститутами громадянського суспільства: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>
5. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 5 липня 2012 року № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>
6. Статут благодійної організації «Благодійний фонд «Маркус фондейшн». URL: <https://markusfoundation.com/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82%20%D0%91%D0%A4%20MARCUS%20FOUNDATION.pdf>
7. З початку війни в Україні стався бум благодійних організацій – Опендатабот. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/12/11/707535/>
8. Про волонтерську діяльність: Закон України 19 квітня 2011 року № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

**Shopina I.M. FEATURES OF PUBLIC EXAMINATION BY CHARITY AND VOLUNTEER ORGANIZATIONS**

*The purpose of the article is to determine the specifics of conducting public expertise by charitable and volunteer organizations.*

*The article states the absence of a legal algorithm of actions when conducting a public examination by the specified entities. Attention is focused on the need to actively use the opportunities associated with conducting public expertise, as an appropriate and necessary form of activity of charitable organizations. This will make it possible to use existing opportunities more productively, to prevent the irrational use of charitable assistance, to apply an individual approach to the development of individual areas of activity of the public authority.*

*It is argued that public expertise is a potentially effective form of control over the activities of public authorities by civil society institutions. The tasks that public expertise can solve during a full-scale Russian armed aggression are to reduce the influence of corruption risks in the system of public power, to prevent the irrational or improper use by authorities of human, material, time and other resources, including those provided as charitable assistance, development of progressive forms and methods of public administration.*

*It was concluded that the legal gaps that characterize the status of charitable and volunteer organizations as subjects of public expertise inhibit the use of this effective form of public control in Ukraine. This requires supplementing the Law of Ukraine "On Charitable Activities and Charitable Organizations" with a separate article, which would define the procedures for the participation of the specified organizations in the conduct of public expertise, in particular, the specifics of the approval of the internal decision on its conduct, the procedure for selecting experts, the algorithm for approving expert opinions and the specifics of the decision disagreements during their compilation. At the same time, it is expedient to extend the effect of the proposed legislative amendments to the activities of volunteer organizations.*

**Key words:** *public expertise, public control, charitable organizations, charitable activities, volunteer organizations, volunteer activities, civil-military interaction, public authorities.*