

## «Інституційна спроможність, структура і стійкість організацій громадянського суспільства»

### Частина 2

На попередній лекції ви ознайомилися з поняттям «інституційна спроможність». Це - здатність інституції (організації) виконувати свою місію (свої функції та задачі).

Нагадаємо: в цілому інституційну спроможність організації можна аналізувати за структурою «місія — стратегія — проекти — ресурси». Але це — лише «кістяк». Є ще внутрішнє наповнення інституційної спроможності та її зовнішні прояви. Внутрішня інституційна спроможність визначає стійкість та ефективність організації. Зовнішнє вираження інституційної спроможності дозволяє організації ефективно взаємодіяти зі світом, знаходити й залучати ресурси та партнерів.

Минулої лекції ми розглянули внутрішнє наповнення інституційної спроможності. Ця ж лекція присвячена тому, як інституційна спроможність організації громадянського суспільства (ОГС) виражається зовні, і як її можна оцінити сторонньому спостерігачу.

Діяльність ОГС регулюється на двох рівнях:

- законодавчому (законів і підзаконних актів),
- внутрішніх документів організації (регулюючих та розпорядчих).

На рівні законодавства Цивільний кодекс України та інші законодавчі акти визначають загальну «рамку» діяльності ОГС. Профільні (т.зв. «статутні») закони про ті чи інші ОГС визначають загальну мету, завдання, предмет діяльності, статус відповідної форми ОГС: це закони «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про органи самоорганізації населення» та інші.

На рівні внутрішніх документів окремо слід виділити статут, який визначає місію, завдання, предмет діяльності конкретної ОГС. Решта внутрішніх документів є або регулюючими, або розпорядчими.

*Внутрішні регулюючі документи* ОГС встановлюють «повторювані» правила (визначають цілі, принципи, правила й процедури). До них належать:

- стратегія (як окремий документ або в складі іншого) — визначає підходи до реалізації місії ОГС,
- політики — встановлюють загальні для організації принципи і правила діяльності (облікова, фінансова, закупівель, кадрова, грантова, управління проектами, інформаційна, внутрішнього контролю, інші за потребою),
- правила, інструкції — визначають конкретні процедури, права і обов'язки (приклади: посадові інструкції, положення про структурні підрозділи тощо).

Окремо слід згадати описи та плани впровадження проектів і програм. Вони, з одного боку, мають ознаки внутрішніх *регулюючих* документів, а з другого через свою конкретність та спрямованість є близькими до *розпорядчих*. Прикладами можуть бути благодійні програми в благодійних організаціях (як-от благодійна програма підтримки сімей з дітьми), проекти та плани роботи органів самоорганізації населення (як-от

проект благоустрою пустища), програми/проекти громадських об'єднань (як-от проект із захисту пам'ятки, програма навчання молоді тощо).

*Внутрішні розпорядчі документи* ОГС містять «разові» розпорядження та управлінські рішення. Прикладами можуть бути: рішення загальних зборів про обрання органів управління, наказ керівника про прийом працівника на роботу, направлення його у відрядження, рішення комітету з закупівель про визначення переможця тендеру тощо.

Важливо розуміти, що внутрішні розпорядчі документи повинні відповідати регулюючим, а внутрішні регулюючі документи повинні втілюватися в розпорядчих. Якщо цей принцип не буде виконуватися — краще не писати таких регулюючих документів, які ви будете порушувати.

Наведемо «антиприклад». ОГС, щоб справляти добре враження на потенційних грантодавців, приймає пакет внутрішніх регулюючих документів, зокрема й політику закупівель, де докладно й жорстко прописує різні процедури закупівель. А пізніше — здійснює закупівлі, ігноруючи ці процедури. Часом мотивуючи це тим, що «це ж не в рамках проекту, це наші власні кошти, а не донорів» (це — вкрай хибна думка, про що ми ще поговоримо пізніше). Як наслідок, коли під час аудиту виявляється, що процедури були затверджені, але не виконувалися, ОГС одержує зворотній ефект: грантодавці не бажають мати справу з такою організацією.

Часом виникає питання про те, яким внутрішнім документом керуватися, якщо трапляється протиріччя між ними. З цього приводу слід пам'ятати три базові правила:

1. Положення законів мають вищу юридичну силу за положення статуту та інших внутрішніх документів.
2. Положення статуту мають вищу юридичну силу за положення інших внутрішніх документів.
3. Положення регулюючих документів мають вищу юридичну силу за положення розпорядчих документів.

Ієрархію внутрішніх документів слід визначити в статуті, деталізувавши та доповнивши наведені вище базові правила. Зазвичай є потреба встановити співвідношення між документами, виданими різними органами управління ОГС, наприклад: рішення загальних зборів вищі за рішення правління, рішення правління — за рішення виконавчого директора і т. д.

Пам'ятайте, що внутрішніми документами не можна встановити винятки з правил, передбачених статутом. Якщо потрібні винятки зі статутних положень — закладіть їх у самому статуті.

Додамо ще кілька порад щодо розробки, затвердження та використання внутрішніх документів.

Розробляйте статут своєї організації самі. Звісно, скласти статут належною «юридичною мовою» та перевірити його на відповідність законодавству повинні юристи. Але зміст статуту, як-от мету і предмет діяльності ОГС, склад органів управління та їхні повноваження, порядок прийняття учасників та припинення участі в ОГС тощо — повинні визначити ви та члени вашої команди.

Тож не покладайтеся на «юристів під ключ». Самі обдумайте, проговоріть, погодьте в команді й запишіть відповіді на такі питання:

- Яка місія й мета створення організації?
- Що конкретно планує робити організація?
- Якою буде спрямованість діяльності організації, чиїм інтересам насамперед вона служитиме?
- Якою буде територія діяльності?
- Яким буде вступ до організації, вільним чи закритим? Які умови й порядок виключення учасника з організації?
- Як буде управлятися організація? Який буде склад органів управління? Які будуть органи нагляду й контролю? Перевага віддаватиметься одноособовим чи колегіальним рішенням?
- Що вважатиметься конфліктом інтересів? Як розв'язуватимуться випадки конфлікту інтересів?
- Як буде фінансуватися організація, чи сплачуватимуться членські внески?

Наголосимо: дуже важливо передбачити ефективну *структуру органів управління організації*. Для кожної організаційно-правової форми ОГС профільні закони можуть встановлювати свої особливості, але конкретну структуру й повноваження органів управління визначає статут конкретної ОГС.

«Класичною» структурою органів управління ОГС є така тріада:

- вищий орган — загальні збори учасників (членів), які формують решту органів,
- виконавчий орган — колегіальний (правління) або одноособовий (директор),
- контролюючий орган — ревізійна комісія, наглядова рада.

До речі, наведені вище назви органів управління є орієнтовними. Зазвичай законодавство не визначає жорстко, як має називатися той чи інший орган управління ОГС (але в кожному разі звіртеся зі своїм «профільним» законом). Тож, наприклад, одноособовий керівник може називатися і директором, і президентом, і головою, а колегіальний орган — радою, президією, правлінням тощо. Важливо лише переконатися, що такі назви прямо не суперечать закону і що вони послідовно та однаково використовуються в статуті й внутрішніх документах. (Наприклад, ми спостерігали випадки, коли в статуті посаду керівника організації назвали одним чином, а в протоколі загальних зборів щодо його обрання використали іншу назву. Це мало очевидним наслідком неможливість внести відповідні відомості до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. А також свідчило, що учасники організації не читали її статуту.)

Зазвичай законодавство вимагає обов'язкової наявності двох органів управління - «вищого» та виконавчого. Наявність контролюючого органу є обов'язковою для деяких форм ОГС, але не для всіх. Тим не менше, ми наполегливо рекомендуємо передбачати в статуті контролюючий орган і забезпечувати його реальну практичну роботу.

Статут і внутрішні регуляції можуть передбачати створення інших (необов'язкових) органів — зазвичай, із дорадчими функціями.

Отже, лише після того, як матимете зрозумілі для себе відповіді на наведені вище питання, можна звертатися до юристів і просити їх скласти статут відповідно до ваших вимог. А одержавши проект статуту — слід ще раз уважно його вивчити всією командою, перш ніж голосувати за його затвердження.

Сказане є справедливим і для політик та інших внутрішніх регулюючих документів організації. Складайте їх самі, а юристам доручайте лише «юридичне оформлення».

Під час розробки всіх внутрішніх регулюючих документів керуйтеся такими принципами:

- Пам'ятайте про місію вашої організації, і пам'ятайте, що ця місія - «для загального добра», а не для задоволення особистих інтересів (інакше це — не організація громадянського суспільства). ОГС - це не «влада» і не «бізнес»;
- Враховуйте неприбутковий статус ОГС (заборона розподілу доходів, цільове використання коштів, належний облік);
- Прозорість: відкритість інформації про діяльність ОГС, дотримання логіки «місія — стратегія — проект — ресурси» (вам і оточуючим відомо та зрозуміло, що ви робите, як і для чого), механізми звітності;
- «Стимування й противаги»: механізми превентивного («стоп-кран») та пост-фактум контролю, заміни посадових осіб, запобігання конфлікту інтересів;
- Необхідна обізнаність: захист інформації; доступ посадових осіб і працівників до необхідної інформації, але не більше;
- Розподіл функцій: розподіл фінансових, адміністративних і контрольних функцій (одна особа не повинна бути сама собі контролером).

Дотримуючись цих простих (і взагалі-то очевидних) рекомендацій, ви матимете якісні внутрішні документи, які відповідатимуть місії організації та вашому баченню як її реалізувати. А також — уникнете неприємних сюрпризів, читаючи свій статут і політики після того, як затвердили їх «всліпу».

Внутрішні документи організації є одночасно «зовнішнім» проявом її інституційної спроможності. Адже саме на основі цих документів аудиторі робитимуть висновки, а ваші партнери ухвалюватимуть рішення про те, чи стійка ваша ОГС, і чи варто з нею мати справу.