

К. С. Павлюк,
аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ПРОПОЗИЦІЇ ТА АЛЬТЕРНАТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Pavlyuk Kateryna,
graduate student of the National academy of state administration at President of Ukraine

FINANCIAL PROVIDING OF ORGANIZATIONS OF CIVIL SOCIETY:
SUGGESTIONS AND ALTERNATIVES ARE FOR UKRAINE

У статті розглянуто форми та механізми державного фінансування організацій громадянського суспільства в Україні. Висвітлено недосконалість державного фінансування діяльності громадських організацій України та запропоновано альтернативи його покращення.

In the article forms and mechanisms of the state financing of organizations of civil society in Ukraine are shown. The author highlighted inadequate government funding of public organizations of Ukraine and suggested alternatives for its improvement.

Ключові слова: фінансування, фінансове забезпечення, громадянське суспільство, організації громадянського суспільства.

Key words: financing, financial providing, civil society, organizations of civil society.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Затвердження Указом Президента від 24.03.2012 року №212/2012 Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та ухвалення Закону України "Про громадські об'єднання" від 22.03.2012 № 4572-VI стали вагомим досягненням держави на шляху створення ефективного механізму співпраці з громадянським суспільством та запровадження цілісного підходу до формування політико-правової основи взаємодії її інститутів із "третім сектором" [1—2].

Проте відкритим залишається питання фінансування. Проблема полягає в тому, що створений переважно на іноземні кошти та відстоюючий демократичні права й життєво важливі інтереси громадський сектор сьогодні як ніколи потребує особливої фінансової підтримки задля подальшого розвитку. Попри реально існуючу необхідність, такої підтримки він не отримує з огляду на "ненаповнення бюджету".

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам фінансування громадських організацій як елементу державних фінансів надавалося багато уваги вітчизняними науковцями. Так, їх аналіз знаходимо у

працях В.Базилевича, С.Боринця, О.Василика, О.Віннікова, Д.Горєлова, В.Гесця, І.Кондратенка, В.Кравченка, М.Крупки, В.Малиновського, С.Москвіна, С.Обушного, В.Опаріна, Ю.Пасічника, О.Позняк, В.Примуша, І.Чугунова, А.Чухна та ін.

Детальнішого аналізу вимагає державне фінансування діяльності громадських організацій та імплементація альтернативного методу фінансування. Варто зазначити, що в країнах Східної Європи — членах ЄС 40—60% річного бюджету пересічної організації громадянського суспільства формується за рахунок коштів держави (при цьому сума бюджету пересічної організації громадянського суспільства (далі — ОГС) еквівалентна 560—670 тис. грн.), в Україні цей показник становить лише 2—3% [3, с. 45].

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Проаналізувати механізм фінансування організацій громадянського суспільства в Україні та запропонувати варіант його покращення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Громадянське суспільство — це суспільство громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політич-

них, культурних і моральних властивостей, яке утворює розвинені правові відносини з державою, це суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага. Воно є інтегрованим позначенням всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, такого боку життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації. Це механізм взаємодії, що складається з системи місцевого самоврядування, різноманітних об'єднань, суспільних рухів і публічної комунікації, це місце соціальних дій, відносно автономних від держави.

Серед основних ознак громадянського суспільства можна навести такі: визнання в якості головної цінності суспільства людини, її інтересів, прав, свобод; рівноправність і захищеність усіх форм власності; економічна свобода громадян та їх об'єднань, інших суб'єктів виробничих відносин у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності; свобода і добровільність праці на основі вільного вибору форм і видів трудової діяльності; надійна й ефективна система соціального захисту кожної людини; ідеологічна й політична свобода, наявність демократичних інститутів і механізмів, які забезпечують кожній людині можливість впливати на формування і здійснення державної політики [4]. Саме тому, політика держави повинна бути направлена на розвиток та підтримку громадянського суспільства як невід'ємної складової демократії.

Діяльність організацій громадянського суспільства заслуговує на державну фінансову підтримку. Вироблення ефективних рішень, надання соціальних послуг, поширення благодійництва, боротьба із корупцією — цих послуг потребує кожна демократична правова соціальна держава. Залучення ресурсів та активності ОГС є важливим аспектом для забезпечення безпеки держави.

Показовим є те, що чисельність громадських організацій в Україні щороку зростає. Згідно інформації Єдиного Державного Реєстру Підприємств і Організацій України, кількість зареєстрованих громадських організацій (та їх осередків) в Україні становить: у 2008 р. — 54 862, у 2009 р. — 59 321, у 2010 р. — 63 899, у 2011 р. — 67 696 і у 2012 р. — 71 767 [5]. Необхідно зауважити, що частка активних і постійно діючих громадських організацій (працюють не менше двох років, мають досвід виконання двох і більше проектів та є відомими) становить лише 8—9% від їх загальної кількості (як свідчить дослідження ТЦ "Каунтерпарт") [6]. Те, що в Україні громадянське суспільство доволі розвинуте, — є очевидним. Проте, за міжнародними оцінками, громадянське суспільство в Україні залишається неконсолідованим та значно відстає у своєму розвитку від громадянського суспільства європейських країн. Що в певній мірі є наслідком недостатнього фінансового забезпечення діяльності ОГС, у тому числі й державного. На підтвердження цього свідчить рейтинг, який формується на базі Індексу сталості неурядових організацій Агентства США з міжнародного розвитку (USAID NGO sustainability Index) та рейтинг "Перехідні держави" (Nations in Transit). За даними Індексу сталості НУО, стан розвитку громадянського суспільства в Україні

оцінено у 3.5 бала (за шкалою від 1 до 7, де поріг консолідації складає 3 бали). За даними дослідження "Перехідні держави", стан розвитку громадянського суспільства України оцінено у 2,5 бала (за шкалою від 1 до 7, поріг консолідації — 2 бали). За даними Індексу сталості НУО 2010, найслабшими складовими сталості НУО України є фінансова життєздатність (4,2) та сприйняття громадськістю (3,8), а найсильнішими — адвокація (2,8) та надання послуг (3,3) [7].

Тож очевидним є те, що в Україні існує доволі розвинене громадянське суспільство, яке до того ж здатне надавати якісні та кваліфіковані послуги, однак його розвиток, за експертними оцінками, є доволі повільним. Про причину цьому вже йшлося: недостатнє фінансове забезпечення діяльності неурядових організацій, у тому числі й за рахунок Державного бюджету.

Державне фінансування ОГС в Україні є безсистемним. Право різних категорій ОГС на отримання державної фінансової підтримки та порядок одержання такої підтримки регулюють 13 законів України, зокрема Бюджетний кодекс та Закон України "Про державний бюджет" на окремий рік, 21 постанова Кабінету Міністрів та значна кількість наказів різних центральних органів виконавчої влади. При цьому єдині засади та порядок державного фінансування ОГС, як на етапі планування витрат та визначення пріоритетів фінансування, так і на рівні рішень про надання підтримки конкретним ОГС, залишаються невизначеними.

ОГС України залежать від фінансування з боку місцевих благодійників та іноземних донорів (75—85%). Обсяг такої підтримки за умов фінансової кризи стрімко скорочується, що загрожує виконанню завдань ОГС. Тільки 2—3% бюджету пересічної української ОГС формується за рахунок державного фінансування (для порівняння, середня сума бюджету для української ОГС становить 50—60 тис. грн.). За цим показником Україна близька до Філіппін, Пакистану та Кенії. Звернення до інших джерел фінансових ресурсів — зокрема членських внесків та доходів від господарської діяльності — також досить проблематичне для ОГС України.

Тому розвиток громадянського суспільства України та його партнерство з державою у розв'язанні актуальних суспільних проблем значно залежать від запровадження ефективної системи державної фінансової підтримки ініціатив ОГС.

Наявний в Україні механізм державної фінансової підтримки ОГС, попри достатню розгалуженість, також є безсистемним та малоефективним. В Україні зроблено спробу запровадити всі найбільш поширені в європейських країнах інструменти державного фінансування ОГС, проте практика використання цих інструментів часто не відповідає європейським стандартам:

— Бюджетні субсидії — це загальне фінансування тих громадських організацій, діяльність яких, на думку державних інституцій, вносить значний вклад у реалізацію політики держави. Фінансування у формі субсидій виділяються переважно представницьким групам та сервісним організаціям. Тобто вони є доступними, як правило, лише для певних видів ОГС, наприклад, громадських організацій ветеранів, громадських організацій інвалідів тощо;

— Гранти — це державне фінансування громадських організацій на реалізацію конкретного проекту,

Таблиця 1. Світова практика фінансування ОГС: відсоткова філантропія

Країна, час впровадження, правовий документ	Розмір % від ПДФ	Отримувачі % від ПДФ	Хто приймає рішення щодо спрямування субсидії	Коли і як
Угорщина з 1996 року, Закон СХХХVI	1 %	Неприбуткові організації	Фізичні особи — платники ПДФ	За наслідками року при поданні річних декларацій, самостійно або через роботодавців
Словаччина з 2003 року, поправка до Закону про оподаткування доходів фізичних осіб (Акт № 366.1999)	1 %	Неприбуткові організації, які реєструються як одержувачі нотаріусами	Фізичні особи — платники ПДФ	За наслідками року, обмеження 20 кронами
Литва з 2004 року, зміни в Закон про оподаткування доходів фізичних осіб	2 %	Всі неприбуткові організації, як недержавні, так і бюджетні (школи, лікарні тощо)	Фізичні особи — резиденти	За наслідками року, фіз. особи, які не потребують повернення податків
Польща з 2004 року, зміни в Закон про оподаткування доходів фізичних осіб	1 %	Організації зі статусом суспільно-корисних (крім державних, політичних та спортивних)	Фізичні особи — платники ПДФ	Протягом року з подальшим звітуванням до ДПА і поверненням сум податку

відповідно до чітко визначених сфери діяльності, термінів і статей бюджету, тобто їх звітування ґрунтується на тому, чи використано кошти відповідно запропонованого бюджету. Гранти на відміну від субсидій розподіляються на конкурсних засадах, а не адміністративним рішенням органів державної влади. Вони можуть виділятися як із бюджету, так і спеціальних фондів, утворених за рахунок надходжень з інших джерел (наприклад, лотерей, податків). Грантове фінансування є відносно новим інструментом для України, проте у 2011 р. три бюджетні програми передбачали конкурсні засади надання фінансової підтримки для ОГС;

— Соціальні контракти як форма залучення ОГС до надання державних послуг, зокрема соціальних та медичних. В Україні інструмент соціальних контрактів найчастіше використовується державою для громадських організацій інвалідів;

— "Податковий кредит". Діючі на сьогодні правові способи підтримки фізичними особами неприбуткових організацій зводяться до єдиного механізму "податкового кредиту" ("податкової знижки" — за новим Податковим кодексом України), який формально дозволяє повернути частину коштів, що сплачені фізичною особою, на користь неприбуткових організацій. Проте законодавчі обмеження щодо застосування "податкового кредиту" та процедура його отримання, яка не завжди гарантує успіх у поверненні коштів, перетворили цей механізм не на можливість, а на декларацію, яка сьогодні не має практичних прикладів реалізації щодо неприбуткових організацій (мертва норма). Крім цього, існуючий рівень недовіри громадян до органів державної влади та здійснюваної політики взагалі не сприяє втіленню та популяризації даного механізму в Україні, оскільки основою реалізації податкового кредиту є віра у гарантовану

державою можливість повернути вкладені кошти;

— Державні закупівлі послуг і робіт — це придбання державою товарів і послуг, зокрема, вироблених/наданих громадськими організаціями. Державні закупівлі не можна вважати інструментом власне фінансової підтримки громадських організацій, однак можливість участі у них дозволяє ОГС реалізувати свої послуги й підтримувати фінансову спроможність. Натомість умови участі у державних закупівлях робіт та послуг в Україні є вкрай несприятливими, а іноді й неможливими для виконання організаціями громадянського суспільства.

Крім того, ОГС України мають можливість опосередковано одержати підтримку через участь в організації та проведенні окремих заходів органів державної влади. Проте при цьому ОГС практично не беруть участі у виз-

наченні змісту таких заходів, а також не отримують бюджетних коштів безпосередньо. Часто участь ОГС у заходах органів державної влади постає як тіньова схема [3].

Без запровадження альтернативного ефективного інструменту фінансування діяльності ОГС, що буде незалежним від влади чи інших донорів, розвиток громадянського суспільства та його ініціатив у розв'язанні актуальних суспільних проблем практично неможливі. Такий інструмент у зарубіжній практиці називають "відсоткова філантропія". Полягає він у тому, що платник податку на доходи фізичних осіб має право переадресувати певний відсоток свого податку (який вже сплачено до бюджету) на суспільні потреби — безпосередньо до організації, яка займається вирішенням суспільної проблеми.

Відсоткова філантропія першою була запроваджена Угорщиною в 1996 р. Потім до ініціативи (після вивчення її позитивного впливу) приєдналися Словаччина, Польща, Литва і Румунія. Також ця норма перебуває на шляху законодавчого закріплення у Чехії, Молдові, Швейцарії, Японії та розглядається в Македонії.

Завдяки цій законодавчій нормі організації громадянського суспільства отримали значні фінансові ресурси, які розподіляються незалежно від політичних уподобань, належності до певних кіл та рівня корупції. Наприклад, вже за перші три роки обсяг фінансування від відсоткової філантропії перевищив обсяг фінансування ОГС з державного бюджету Угорщини. Загалом в 2003 році 21843 організації цієї країни отримали 23 мільйони євро.

Хоча в переадресації податку бере участь тільки 30% платників податку Угорщини, а у Словаччині — 40%, всі вони задоволені тим, що мають право розпоряджатися відсотком податку, який первісно надходив

до бюджетів, і адресувати ці кошти на важливі, на їхню думку, справи громади. Громадяни переважно спрямовують відсоток у сферу освіти, охорони здоров'я, екологію, соціальну роботу та проблеми дітей, тобто ті сфери, які громадяни вважають найбільш важливими. Досить великий відсоток переадресованого податку йде на потреби місцевої громади. Так, у 2004 році 63% всіх відсоткових переадресацій Словаччини були зроблені на користь місцевих невеликих організацій [8].

Загалом відсоткове законодавство вплинуло на відкритість та відповідальність ОГС. Щоб переконати населення передати їм відсоток податку, багато організацій стали відноситись до своєї діяльності більше професійно, стратегічно, визначились зі своєю місією, загалом підвищили свою ефективність, стали більш відкритими. Покращилась громадська думка про третій сектор, поінформованість громадян про його діяльність та довіра людей до нього, що є важливим і для України.

Прийняття такого Закону в Україні, на нашу думку, дозволить забезпечити стабільність органів самоврядування громадян за рахунок коштів, отриманих від фізичних осіб. А така фінансова стабільність стимулюватиме тривалу діяльність, що у свою чергу свідчитиме про відповідальність громадських організацій перед громадами за взяті на себе зобов'язання. Відтак, створивши передумову можливості фінансування діяльності громадських організацій за кошти кожної окремої особи як складової одиниці громади, відкриється перспектива позитивного впливу на основу проблеми — фінансову нестабільність громадських організацій. У подальшому це закладе основи для розвитку державно-громадянського партнерства, що сформує підґрунтя для спільної довіри влади, громади та некомерційних організацій.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Україна як держава, що обрала демократичний шлях розвитку, задекларувала у своїй політиці підтримку діяльності організацій громадянського суспільства, в тому числі й фінансову. Проте державне фінансування діяльності громадських організацій є недостатнім та малоєфективним. Прикладом цього є те, що у 2011 р. загальна видаткова частина бюджету склала 338 695 112,6 тис. грн., але лише 0,07% цієї суми становлять витрати на підтримку окремих ОГС. За останні 5 років навіть цей незначний показник скоротився на 30%, попри більш ніж дворазове зростання суми державного бюджету.

Процедури державного фінансування ОГС досі є відкритими для корупційних ризиків та конфлікту інтересів. Зокрема, членами конкурсних комісій або особами, що приймають рішення про надання фінансування, можуть бути представники організацій, що претендують на таке фінансування. Значним є політичний вплив на прийняття рішень щодо державного фінансування ОГС.

Виключно державна фінансова підтримка діяльності громадських організацій є не стільки інструментом розвитку громадянського суспільства, скільки інструментом маніпуляції громадською свідомістю. Таке становище робить громаду заангажованою та фінансово за-

лежною від держави. На нашу думку, варто вдосконалити існуючий механізм фінансування громадських організацій шляхом запровадження інструменту "відсоткової філантропії", який передбачає перерахування певного фіксованого відсотку від податку з доходів фізичних осіб на користь тієї чи іншої неприбуткової організації, яку обирає сам платник. Імплементация та використання такого механізму дозволить збільшити обсяги фінансових надходжень ОГС, унеможливить застосування адміністративного впливу на їхню діяльність та дозволить створити справедливе середовище практичного функціонування, за якого більшими фінансовими ресурсами розпоряджатимуться ті громадські організації, що надають якісніші та необхідніші послуги на прозорих і безоплатних умовах.

Перспективи подальших досліджень: детальніше розглянути та проаналізувати моделі, форми та механізми фінансування організацій громадянського суспільства у розвинутих європейських державах. На основі аналізу відповідних моделей та успішних прикладів європейських країн щодо організації взаємодії органів державної влади із громадськими організаціями запропонувати низку рекомендацій для впровадження їх в українську практику.

Література:

1. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>
2. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
3. Вінніков О.Ю. Показники розвитку громадянського суспільства в Україні / Вінніков О.Ю., Красносільська А.О., Лациба М.В.; УНЦПД. — К.: [Агентство "Україна"], 2012. — 80 с.
4. Урядовий сайт "Громадянське суспільство і влада" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/11
5. Показники єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) станом на 01.01.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/express/expr2012/01_12/13_.zip
6. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. Дослідження ТЦ Каунтерпарт / Підготовлено Творчим Центром Каунтерпарт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://parlament.org.ua_docs_files_8_1157623787_ans.pdf
7. Детальніше про методологію та дані досліджень USAID NGO sustainability Index див.: http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/
8. Сайт Екуменічного Соціального Тижня. Відсоткова філантропія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.esw.org.ua

Стаття надійшла до редакції 27.03.2013 р.