

В.В. Дяченко,
здобувач кафедри економічної
теорії і фінансів ХарPI НАДУ

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З НЕПРИБУТКОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Сформовано новий інфраструктурний підхід організації взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з неприбутковими організаціями в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство, взаємодія, співпраця.

З перших днів набуття статусу незалежної держави Україна працює в режимі постійних перетворень і реформ.

Держава завжди виконувала класичні економічні функції. Вона законодавче запроваджувала "загальні правила гри", тобто систему нормативних актів, які регулюють діяльність суб'єктів ринку, у т.ч. неприбуткових організацій. У цьому плані Конституція України створює сприятливі умови для розвитку незалежних і повноправних інститутів громадянського суспільства. Основний Закон гарантує самостійну діяльність позадержавних суспільних груп, об'єднань виробничого, професійного, культурного, релігійного та наукового характеру, які вільно та самостійно реалізують свої інтереси [1].

За період існування України як незалежної держави, вона зробила політичні зусилля для того, щоб наблизити свою правову систему відповідно до основних принципів демократії, верховенства права і пріоритету прав людини. Але прийнятих рішень недостатньо для вирішення проблем соціального захисту населення, а особливо пенсіонерів, ветеранів, інвалідів, молоді. Основні напрямки вирішення питань соціального захисту даних груп населення подані в програмі соціально-економічного розвитку нашої держави "Україна – 2010" [2].

Актуальність цієї теми визначається потребою вдосконалювати громадянське суспільство шляхом активізації громадських інституцій. Це

передбачає розроблення ефективних норм і обмежень, які давали б змогу стримувати свавілля влади і боротися з корупцією. Для підвищення ефективності державні інституції повинні функціонувати в умовах широкої конкуренції та гласності, а місцеві органи влади повинні бути наділені більш широкими повноваженнями у співпраці з неприбутковими організаціями.

Різні аспекти взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування з неприбутковими організаціями в Україні досліджуються в наукових працях та публікаціях О. Амосова, С. Будаговської, А. Вайнінга, Д. Веймера, М. Дейчаківського, А. Зінденберга, О. Кілієвича, Дж.Е. Стігліца, Л. Хоффмана та ін. [3-4].

У міжнародній практиці склалося чотири основні типи співпраці органів місцевого самоврядування з неприбутковими організаціями: вид контракту, тендери, угоди про співпрацю, гранти.

Основні властивості узагальнимо у формі таблиці (таблиця).

Таблиця

Основні типи співпраці органів місцевого самоврядування з неприбутковими організаціями

<i>Вид контракту</i>	<i>Грант</i>	<i>Угода про співпрацю</i>	<i>Тендер</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Мета	Допомога цільовій групі чи виконання цільових програм	Участь в інвестиції із соціальним ефектом	Придбання товарів чи послуг
Роль органів місцевої влади	Донор	Інвестор / партнер	Покупець / клієнт
Роль неприбуткових організацій	–	Інвестор / партнер	Продавець товарів чи послуг
Наявність співвиконавців	Як правило, ні	Ні	Як правило, так
Форма пропозиції	Заявка	Угода	Оферта
Вид діяльності	Виконавець дій на користь третіх осіб, а не донора	Дії, які становлять собою спільний інтерес	Виконавець дій, надання товарів / послуг безпосередньо покупців
Процедури	Умови визначаються публічно (конкурс)	Індивідуальні переговори	Тендер; запрошення на тендер може бути публічним і закритим
Опис діяльності	Нецінові фактори: бюджет проекту не є ціною послуги	Як правило, нецінові фактори	Цінові фактори

Продовження табл.

1	2	3	4
Участь неприбуткових організацій у видатках	Як правило, ні	Так	Ні
Конкуренція	Як правило, так	Ні	Так
Протести на рішення органу місцевого самоврядування	Як правило, виношує донор	Ні	Вирішує інший орган, зазначений у законі або окремому акті
Технічна експертиза проекту і його виконання	Періодична	Одноразова	Постійна
Умови оплати діяльності неприбуткових організацій	Як правило, відшкодування витрат і резерви	Відшкодування витрат	Фіксована ціна / ставка або витрати і прибуток
Час оплати	Відшкодування витрат або частини їх перед виконанням проекту	Відшкодування витрат водночас з виконанням проекту	Відшкодування витрат або частини їх з виконанням проекту
Протест на якість виконання проекту	Як правило, виношує донор	Ні	Вирішує інший орган, зазначений у законі або окремому акті
Умови припинення проекту	Як правило, виношує донор	Умови визначає угода	Невиконання умов проекту
Юридична підстава	Благодійні договори: умови дарування / безоплатне користування тощо	Договір про спільну діяльність; благодійні договори	Договір купівлі-продажу, оренди або підряду тощо

Сьогодні в Україні існує кілька істотних перешкод для прямого фінансування діяльності неприбуткових організації з коштів місцевих бюджетів у формі тендерів і грантів. По-перше, правила закупівлі на бюджетні кошти стосуються безпосередньо лише суб'єктів підприємництва, а питання про правоспроможність неприбуткових організацій продавати свої товари та послуги вітчизняне законодавство остаточно ще не врегулювало. По-друге, формування місцевих бюджетів є доволі складним процесом, до якого можуть серйозно втручатися органи державної влади, а за відсутності стабільного бюджетного кодексу важко спрогнозувати процедури й наслідки прямого включення фінансування неприбуткових організацій у бюджетні

програми органів місцевого самоврядування. По-третє, контроль КРУ та інших контрольних органів за використанням бюджетних коштів є прискіпливим (інакше й не може бути), але дуже мало неприбуткових організацій мають сьогодні достатньо ефективний фінансовий менеджмент і юридичну підтримку, щоб можливі санкції за якісь невеликі порушення не порушили таку співпрацю ще на початкових стадіях.

По-четверте, доволі часто неприбуткові організації потребують не грошей, а інших ресурсів, які можна ефективно дістати саме через місцевий бюджет, як-от: передача в безоплатне користування обладнання, закупівля коштами Державного чи місцевих бюджетів, або майно, яке є комунальною власністю (приміщення тощо). Тому найпростішою формою співпраці є надання органами місцевого самоврядування комунальної власності чи майна в безоплатне користування неприбутковим організаціям [3].

Необхідно зазначити, що метою даної роботи є формування нового інфраструктурного підходу організації взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з неприбутковими організаціями в Україні. Неприбуткові організації сьогодні є важливою частиною соціального сектора громадянського суспільства. Але сфера їх діяльності ще вузька. Неприбуткові організації, які займаються "розвитком", вирішенням соціальних проблем, ймовірно, будуть більш політичними, ніж ті організації, що займаються соціальною допомогою, адже вони намагаються боротися більше із причинами, а не із симптомами.

Для вирішення проблем неприбуткових організацій Уряд може гарантувати "першочергові права", наприклад свободу об'єднань; громадянські свободи і громадянство; публічні промови; безпеку особи. Уряди можуть підтримувати "другорядні права", наприклад, економічну безпеку, здоров'я, рівність, впливові інституції. Окремі з методів, які може застосувати уряд, містять:

- фінансові відносини;
- проведення політики з метою надання неприбутковим організаціям

змоги процвітати (наприклад, за допомогою податкових та інших фіскальних процедур);

- законодавство (наприклад, забезпечення меж для дії подібних об'єднань замість вузького закону про благодійні структури);

- позитивна практика в роботі з неприбутковими організаціями (наприклад, негромізка реєстрація та невисока плата за реєстраційні послуги);

- використання неприбуткових організацій як засобів забезпечення соціальних та економічних контрактів (угод);

- зменшення бюрократичних процедур;

- забезпечення належного зв'язку із громадськістю за допомогою засобів масової інформації.

Водночас, чимало людей відчувають, що проблему громадянського суспільства не можна покладати тільки на плечі уряду, адже і самі неприбуткові організації мають пропагувати та підтримувати ідею громадянського суспільства незалежно від того, що може робити уряд.

У межах своєї компетенції неприбуткові організації, які займаються проблемами громадянського суспільства, повинні вирішувати такі проблеми:

- базуватися на добровільному об'єднанні громадян;

- бути представницькими і демократичними;

- мати членів із різних галузей на найширшій представницькій основі;

- займатися безпосередньо громадськими справами;

- ризикувати та експериментувати, самостійно оцінювати результати своєї діяльності;

- готувати до вживання безпосередніх заходів, якщо це необхідно;

- бути відкритими і прозорими;

- бути підзвітними перед суспільством;

- мати бажання працювати без грантів і отримувати надходження від своїх членів;

- співпрацювати з урядом, органами управління фінансовою системою

і фінансовими інститутами;

- якнайповніше застосовувати повноваження;
- використовувати політичну й індивідуальну освіту своїх членів;
- мати девіз роботи: "Дія – це кисень організації".

Неприбуткові організації не підконтрольні державі. Держава за законом не має права втручатися у внутрішню діяльність неприбуткових організацій, якщо вона здійснюється відповідно до статутної мети.

Це положення, звичайно, не завжди подобається чиновникам, і практика доказує, що багато хто з них, як і раніше, продовжують розглядати неприбуткові організації як частину державної машини, вільно розпоряджаються їхніми ресурсами. Через це в можновладців та фіскальних органів є підстави підозрювати неприбуткові організації у фінансових зловживаннях. Вільними від такої підозри почувають себе так звані "кишенькові неприбуткові організації", створені за підтримки зацікавлених в їхньому існуванні представників різних гілок влади. Наявність таких неприбуткових організацій не тільки дискредитує діяльність інших організацій, але й унеможлиблює для останніх розвиток механізмів самоконтролю, створює труднощі у взаємодії з донорськими організаціями та зменшує можливості фінансування адміністративних потреб, пов'язаних з основною діяльністю. Саме ці аспекти їхньої діяльності стають предметом уваги з боку органів контролю, у той час як "кишенькові неприбуткові організації" подібних проблем не мають. Таким чином, останні працюють у найбільш сприятливих умовах, хоча розбудова громадянського суспільства не є реальною метою їхньої діяльності, а лише стає зручною ширмою для декларативного пояснення доцільності існування таких неприбуткових організацій [4].

Говорячи про деякі об'єктивні передумови негативного ставлення держави до неприбуткових організацій, не можна забувати і про ту обставину, що вони скорочують прямі надходження до бюджету. Надання численних пільг, податкових у т.ч., не може викликати симпатії чиновників,

особливо в умовах економічних негараздів сьогодення.

Класифікація неприбуткових організацій здійснюється відповідно до Реєстру, затвердженого Наказом Державної податкової адміністрації України від 11 липня 1997 р. № 232.

Відповідно до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" визначений перелік організацій і установ, які використовують єдину методику обліку сплати податків в органах державної податкової служби. У даному випадку держава впливає на діяльність неприбуткових організацій через законодавчу та розподільчу функції.

Реєстр платників податків здійснюється автоматизовано в складі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної підсистеми "Податки юридичних осіб" Державної податкової адміністрації України.

Присвоєння ознаки неприбутковості здійснює управління прямих та непрямих податків місцевого податкового органу за участю працівників юридичної служби.

Неприбуткові організації можуть надавати платні послуги. Держава контролює і регулює законодавчо перелік платних послуг, які можуть надаватися неприбутковими організаціями.

Держава регулює відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією громадянами права на об'єднання, створенням, діяльністю, реорганізацією і ліквідацією громадських об'єднань. Структура, ознаки неприбуткових організацій України відбиті в Наказі Державної податкової адміністрації України від 17 листопада 1998 р. № 550. Зазначений документ поширюється на всі громадські об'єднання, створені з ініціативи громадян, структурні підрозділи організацій, відділень чи філій та представництв – іноземних некомерційних неурядових об'єднань, що діють на території України, релігійні організації, а також комерційних організацій і створюваних ними некомерційних спілок та асоціацій.

На сьогодні необхідна державна підтримка діяльності неприбуткових організацій, тому що основна мета діяльності більшості з них – це не

отримання прибутку, а важливе вирішення суспільних та соціальних проблем.

Створення своєрідного містка між суспільством та владою, об'єднання політичних та громадських організацій, координація урядом спільної роботи, нової форми співпраці влади і суспільства дасть змогу повніше оволодіти ситуацією в державі. І водночас урядові глибше усвідомити критичність моменту, зрозуміти просту істину: аби не загубитися остаточно в тенетах сьогоднішніх невирішених проблем потрібно шукати підтримку суспільства, підтримку громадськості, створювати систему соціального партнерства між державною владою та громадським рухом, громадянським суспільством в Україні.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Юрінком, 1996. – 76 с.
2. Програма "Україна – 2010". – К.: Київська правда, 1999. – 98 с.
3. Будаговська С., Кілієвич О. та ін. Мікроекономіка та макроекономіка: Підруч. для підготовки магістрів державного управління / За ред. С. Будаговської. – К.: Основи, 1998. – 518 с.
4. Кілієвич О.І. Аналіз державної політики: мікроекономічні аспекти / О. Кілієвич, І. Розпутенко та ін. Сучасна економічна теорія і державні фінанси. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Ч. 1. – С. 6 – 125.

Dyachenko V.V. Interaction of bodies of state authority and bodies of local self-management with non-profitable organizations

The new infrastructural approach to organization of interaction of bodies of state authority and bodies of local self-management with non-profitable organizations in Ukraine is formulated.

Key words: state regulation, bodies of state authority, bodies of local self-management, civil society(community), interaction, cooperation.

Дяченко В.В. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с неприбыльными организациями.

Сформулирован новый инфраструктурный подход к организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с неприбыльными организациями в Украине.

Ключевые слова: государственное регулирование, органы государственной власти, органы местного самоуправления, гражданское общество, взаимодействие, сотрудничество.