

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.1:336(477)

С. І. Іщук

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Державне регулювання економічної діяльності інститутів громадянського суспільства розглядається в контексті певних механізмів підтримки таких інститутів. Установлено, що основними напрямками такої підтримки є пряма та непряма фінансова підтримка інститутів громадянського суспільства, а також установа економічних форм взаємодії держави та громадянського суспільства у сфері надання соціальних послуг.

Пряма фінансова підтримка інститутів громадянського суспільства полягає у наданні цільового державного фінансування за результатами відкритих конкурсів на підтримку проектів чи інфраструктури некомерційних організацій. Непряма фінансова підтримка інститутів громадянського суспільства реалізується через установа пільг для таких суб'єктів з метою економії ними фінансових ресурсів та подальшого їх використання на статутні цілі.

Ключові слова: фінансова підтримка інститутів громадянського суспільства, соціальні послуги.

Постановка проблеми. Становлення та розвиток економічної сфери громадянського суспільства обумовлені не лише інтересами членів такого суспільства. Цей процес вигідний і для держави, яка може отримати відчутний економічний ефект від реалізації політики у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства. Такий ефект можливо проілюструвати за результатами іноземного досвіду функціонування громадського сектора: по-перше, неурядові організації створюють 3–9% ВВП розвинених країн світу (5% – у Бельгії, 7,9% – у Канаді); у громадському секторі країн Європейського Союзу працевлаштовано від 4,4% до 14% працездатного населення, що у 10 разів більше, ніж у легкій промисловості, та у 5 разів більше, ніж у харчовій; у країнах Центрально-Східної Європи громадські організації залучають утричі більше внутрішніх і зовнішніх інвестицій у соціальну сферу,

ніж державні та комунальні установи соціального спрямування; громадянське суспільство у сукупності – це сьома економіка світу за ВВП (1,3 трлн умовних одиниць, що дорівнює ВВП Франції або Великої Британії) [1, с. 4].

Потреба у розгляді питання економічної діяльності інститутів громадянського суспільства зумовлена тим, що сучасні економічні показники розвитку громадянського суспільства в Україні свідчать про відставання не лише від країн Європейського Союзу, а й від інших посткомуністичних країн. Частка організацій громадянського суспільства у ВВП України становить близько 1%, окрім того, інші параметри розвитку економічної сфери громадянського суспільства (структура доходів громадських об'єднань, частка фінансової держави інститутів громадянського суспільства, обсяг благодійних внесків неприбутковим організаціям) свідчать про низьку фінансову життєздатність інститутів громадянського суспільства в Україні [1, с. 9–10].

Стан дослідження. Питання правового забезпечення розвитку економічної сфери громадянського суспільства досліджувалось багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими, серед яких А. Араго, Е. Асбйорн, Ф. Гаєк, В. Кампо, І. Кальной, Дж. Коен, А. Колодій, О. Петришин, О. Пушкіна, О. Скрипнюк, В. Устименко та ін. Основний підхід до розгляду економічної основи громадянського суспільства передбачає дослідження сфери реалізації економічних інтересів особи, що ґрунтується на поєднанні феномена свободи особистості та економічної незалежності держави.

Окрім викладеного бачення економічної основи громадянського суспільства як сфери реалізації економічних прав осіб, заслуговує на увагу інший підхід до розгляду досліджуваного явища, закріплений у економічній науці. В контексті вказаного підходу (А. Ковальов, Є. Руднік) об'єктом дослідження виступають інститути громадянського суспільства в структурі економіки, а предметом дослідження – сукупність інноваційних підходів, спрямованих на підвищення ефективності державної підтримки некомерційного сектора, а також створення державою умов для розвитку та ефективного функціонування некомерційних організацій як інститутів громадянського суспільства [2; 3].

Метою статті є розгляд правових форм і методів державного регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства в сучасних умовах як економічної основи громадянського суспільства.

Виклад основних положень. Очевидно, що розгляд державного регулювання економічної діяльності інститутів громадянського

суспільства як економічної основи останнього може слугувати лише доповненням до базового розуміння економічних засад громадянського суспільства.

З практичної точки зору запропонований підхід є, безумовно, корисним для аналізу процесу становлення та розвитку громадянського суспільства. Основне питання, яке потрібно вирішити в межах такого підходу, – система аналізу економічної основи громадянського суспільства.

Державне регулювання економічної діяльності інститутів громадянського суспільства варто розглядати в контексті певних механізмів підтримки таких інститутів. Так, у цілому державна підтримка інститутів громадянського суспільства може бути реалізована в таких формах, як цільове фінансування, надання пільг, консультування та організаційно-адміністративна підтримка, підтримка інститутів громадянського суспільства в сфері господарювання.

Міжнародний досвід форм підтримки державами інститутів громадянського суспільства у економічній сфері дозволяє визначити два напрями державної політики: пряме фінансування, що передбачає виділення з державного чи місцевого бюджету коштів для інститутів громадянського суспільства; непряма фінансова підтримка, яка не передбачає безпосереднє перерахування коштів чи передачу майна інститутам громадянського суспільства, оскільки існує у формі встановлених пільг у сфері оподаткування, які дозволяють некомерційним організаціям використовувати свої ресурси для досягнення статутних завдань.

Головний критерій, який повинен використовуватися державою для визначення об'єкта та обсягу економічної підтримки у громадському секторі, – «суспільної корисності» від діяльності організації, а не характер такої діяльності. Саме тому право на фінансову підтримку можуть мати і інститути, які надають соціальні послуги, і організації, які обстоюють певні ідеї та інтереси.

Іншим механізмом, який дозволяє аналізувати діяльність інститутів громадянського суспільства в економіці держави, є економічні форми взаємодії органів виконавчої влади, місцевого самоврядування із інститутами громадянського суспільства. На відміну від існуючих «неекономічних» форм взаємодії (консультації з громадськістю, громадська експертиза, діяльність громадських рад при органах влади та місцевого самоврядування), економічні форми взаємодії пов'язані із отриманням та використанням інститутами громадянського суспільст-

ва бюджетних коштів у межах реалізації соціальних програм, надання соціальних послуг та ін.

Сутність прямої фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства полягає у наданні цільового державного фінансування за результатами відкритих конкурсів на підтримку проектів чи інфраструктури некомерційних організацій. За результатами таких конкурсів повинні бути визначені найбільш активні та ефективні організації, які заслуговують на державну підтримку. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, як основний програмний документ держави у відносинах із громадянським суспільством, у сфері прямої державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства констатувала, що більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до такої підтримки [4]. З-поміж основних завдань реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства України, що визначені у Стратегії, – створення системи ресурсного забезпечення сталої діяльності інститутів громадянського суспільства.

Серед конкретних механізмів у сфері безпосереднього фінансування інститутів громадянського суспільства, які визначено у Плані першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, державою передбачено: удосконалення Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, передбачивши розширення сфери застосування конкурсів для визначення отримувачів фінансової підтримки; підготовка проекту Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо надання об'єднанням громадян на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання завдань державної, регіональної політики.

Механізм прямої фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства із державного та місцевого бюджету складається із норм, які передбачають можливість отримання такої підтримки конкретними інститутами громадянського суспільства та безпосереднього порядку надання фінансової підтримки державою. Статтею 23 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачено право громадських об'єднань із статусом юридичної особи на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону. Громадські об'єднання, які отримують фінансову

підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, зобов'язані подавати та оприлюднювати звіти про цільове використання цих коштів. Аналогічна норма міститься у статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації».

Окрім того, для інших інститутів громадянського суспільства нормативно передбачена можливість отримувати пряму фінансову підтримку від держави. Так, релігійним організаціям відповідно до ст. 18 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» гарантується право власності на майно, пожертвуване державою. Такі організації мають право звертатися за добровільними фінансовими та іншими пожертвуваннями та отримувати їх. За визначення правового статусу творчих спілок передбачено, що джерелами формування майна та коштів таких організацій може бути фінансування з Державного бюджету України (ст. 21 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»). Фінансовою основою діяльності органів самоорганізації населення, відповідно до ст. 16 Закону України «Про органи самоорганізації населення», є кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються таким органам відповідною радою для здійснення наданих повноважень.

Сьогодні механізм прямої фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства визначений Порядком проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання яких надається фінансова підтримка, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1049 [5] (далі – Порядок). Не вдаючись у технічні деталі проведення конкурсів, за результатами яких можуть виділятися бюджетні кошти, варто звернутися до загальних проблем у питанні прямої фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства, що частково були визначені у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Першою визначальною проблемою для реалізації досліджуваною напрямку державної політики є відсутність чіткого порядку спрямування коштів з Державного та місцевих бюджетів на підтримку громадського сектора та їх обов'язкового щорічного планування. Сьогодні частка фінансової підтримки з державного чи місцевого бюджетів у бюджеті пересічної організації громадянського суспільства становить 2–3%. Відповідний показник для організацій, що діють в країнах Європейського Союзу, становить 40–60% [1, с. 10]. У країнах Східної Європи на підтримку проектів організацій громадянського суспільства

витрачається приблизно 2–3% видаткової частини бюджету. За часткою державного фінансування у річному бюджеті середньо статичної громадської організації Україна значно відстає від країн-сусідів [6, с. 16].

Саме цим і обумовлена необхідність розробки та прийняття проекту Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо надання об'єднанням громадян на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання завдань державної, регіональної політики. Варті уваги низка пропозиції громадського сектора щодо удосконалення бюджетного законодавства у сфері прямої фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства, а саме: передбачення обов'язкового програмно-цільового планування видатків для державної фінансової підтримки громадських організацій під час складання проектів державного та місцевого бюджетів і розробка методики такого планування; розробка методики визначення пріоритетів державної фінансової підтримки громадських організацій органами виконавчої влади із залученням інститутів громадянського суспільства та незалежних експертів; визначення середньо- і довгострокових індикаторів фінансування громадських організацій для розробки проекту державного бюджету [6, с. 26].

З таких позицій видається доречною одна із пропозицій щодо удосконалення Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання яких надається фінансова підтримка, яка запропонована Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України. Така пропозиція передбачає до пункту 15 вказаного Порядку додати абзац такого змісту: «Остаточні обсяги виділення бюджетних коштів для виконання програм (проектів, заходів), визнаних переможцями конкурсу, визначаються організатором конкурсу з урахуванням вимог бюджетного законодавства та на основі принципу економного використання бюджетних коштів».

Другою проблемою прямої фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства є те, що існуючий механізм розподілу державних коштів значно звужує перелік інститутів громадянського суспільства, які можуть бути об'єктами фінансування. До переліку інститутів громадянського суспільства, які б могли пропонувати проекти та заходи та брати участь у конкурсах для отримання фінансової підтримки відсутні благодійні, зокрема волонтерські організації, органи

самоорганізації населення, релігійні організації. Відповідно до Бюджетного кодексу України фінансова підтримка за рахунок коштів Державного бюджету передбачена винятково для вузького кола інститутів громадського суспільства та на виконання лише окремих напрямів державної політики. Так, кошти передбачаються для: молодіжних і дитячих громадських організацій на реалізацію проектів на виконання програм щодо дітей, молоді, жінок, родини; всеукраїнських громадських організацій інвалідів та ветеранів; національних громадських організацій культури та мистецтва; громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування. Державний бюджет не передбачає кошти для підтримки решти інститутів громадянського суспільства, або у інших напрямках політики, наприклад екологічному або правозахисному [1, с. 38].

Непряма фінансова підтримка інститутів громадянського суспільства реалізується через установа пільг для таких суб'єктів з метою економії ними фінансових ресурсів і подальшого їх використання на статутні цілі. Вказаний напрям державної політики реалізується насамперед через податкове законодавство, яке визначає для юридичних осіб, інститутів громадянського суспільства спеціальний статус з метою оподаткування.

У сучасних вітчизняних умовах розвитку громадянського суспільства держава офіційно визнала проблеми у сфері непрямой фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства. У Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні серед актуальних проблем у цій сфері констатовано також те, що сучасне податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями. Стратегією передбачено, що створення економічних стимулів для стабільного функціонування інститутів громадянського суспільства та зміцнення їх економічного потенціалу повинно насамперед забезпечуватись через ефективне застосування та вдосконалення механізмів податкового стимулювання діяльності неприбуткових організацій шляхом запровадження європейських стандартів у визначенні податкового режиму для них.

Поряд із проаналізованими формами державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства окремим елементом економічної основи громадянського суспільства є економічні форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства, які передбачають отримання та використання організаціями громадського

сектору бюджетних коштів у межах реалізації соціальних програм, надання соціальних послуг. Чинний механізм такої взаємодії застосовується у сфері надання соціальних послуг. Відповідно до статті 12 Закону України «Про соціальні послуги» інститути громадянського суспільства (громадські, благодійні, релігійні організації) входять до недержавного сектора сфери надання соціальних послуг, які поряд із суб'єктами державного та комунального сектора можуть надавати соціальні послуги. Загалом, інститути громадянського суспільства можуть брати участь у системі надання соціальних послуг або в межах власної некомерційної господарської діяльності, або на конкурсних засадах отримувати бюджетні кошти для надання соціальних послуг.

У першому випадку громадські об'єднання, благодійні організації та інші інститути наділені правом надавати також платні соціальні послуги відповідно до Порядку надання платних соціальних послуг [7]. Платні соціальні послуги надаються інститутами громадянського суспільства за заявою особи, яка їх потребує. Суб'єкт, що надає платні соціальні послуги, повинен провадити таку діяльність на професійній основі відповідно до статуту, в якому зазначаються перелік платних соціальних послуг, категорії осіб, яким вони надаються, умови та порядок їх надання. За умови, що діяльність інституту громадянського суспільства із надання соціальних послуг належить до категорії «основна діяльність», така організація має право на звільнення від оподаткування доходів від надання платних соціальних послуг.

Другий аспект участі інститутів громадянського суспільства у сфері соціальних послуг передбачає можливість залучення таких організацій до надання гарантованих державою соціальних послуг за кошти державного чи місцевого бюджетів. Механізм такої участі, який ґрунтується на нормах Закону України «Про соціальні послуги» (статті 7, 13, 14), деталізовано у Правилах організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг [8] та Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть їх самостійно подолати [9]. У цьому питанні на державному рівні офіційно констатовано наявність базової проблеми – одержавлення моделі надання соціальних послуг, у результаті чого потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню сьогодні не використовується [4]. Одна із причин вказаної проблеми полягає у тому, що бюджетне законодавство не передбачає обов'язкового планування коштів для надання соціальних послуг громадськими та благодійними органі-

заціями, в результаті чого органи виконавчої влади надають перевагу утриманню бюджетних установ системи соціального захисту, які діють без урахування потреб населення у соціальних послугах. Подолання такої проблеми повинно передбачати реформування сфери соціальних послуг і перехід до громадсько-державного партнерства при наданні гарантованих державою соціальних послуг.

Сьогодні громадська критика державної політики у сфері реформування інституту соціальних послуг, напрями якої визначено Стратегією реформування системи надання соціальних послуг [10], полягає у відсутності цілісного бачення змін у моделі надання соціальних послуг і прагнення запровадити лише окремі елементи моделі громадсько-державного партнерства. Також, як і в питанні прямої фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства, взаємодія держави та громадського сектору у сфері соціальних послуг із приводу використання бюджетних коштів потребує змін бюджетного законодавства. Такі зміни повинні замінити видатки на забезпечення функціонування бюджетних установ з надання послуг видатками на надання базових гарантованих державою соціальних послуг, які фінансуються на конкурсних засадах.

Висновки. Державну підтримку економічної діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні варто розглядати через такі форми: 1) пряма фінансова підтримка, що передбачає виділення коштів із державного чи місцевого бюджетів для інститутів громадянського суспільства; 2) непряма фінансова підтримка, що реалізується через установлення податкових пільг для таких суб'єктів з метою економії ними фінансових ресурсів та подальшого їх використання на статутні цілі; 3) соціальні послуги як економічна форма взаємодії органів виконавчої влади, місцевого самоврядування із інститутами громадянського суспільства.

Основними проблемами у сфері прямої фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства, які потребують першочергового вирішення, є: 1) відсутність чіткого порядку спрямування коштів із Державного та місцевих бюджетів на підтримку громадського сектора та їх обов'язкового щорічного планування; 2) обмежена можливість окремих інститутів громадянського суспільства бути об'єктами такої фінансової підтримки.

Удосконалення соціальних послуг як економічної форми взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства повинно передбачати, насамперед, запровадження моделі громадсько-держав-

ного партнерства у сфері надання соціальних послуг. Така модель має передбачати встановлення рівних і конкурентних умов для надавачів соціальних послуг різних форм власності, зокрема щодо доступу до бюджетних коштів для надання соціальних послуг; розмежування функцій планування, фінансування та надання соціальних послуг; перехід функції надання і гарантованих державою соціальних послуг, і додаткових інноваційних соціальних послуг від держави до недержавного сектора, зокрема інститутів громадянського суспільства.

1. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналітична доповідь / А. В. Єрмолаєв, Д. М. Погорелов, О. А. Корнієвський та ін. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. – 48 с.

2. Ковалев А. П. Институционально-экономические основы развития гражданского общества в России: автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. эконом. наук: спец. 08.00.01. «Экономическая теория» / А. П. Ковалев. – Владикавказ, 2008. – 22 с.

3. Рудник Е. В. Экономические основы развития гражданского общества в России: дисс. на соискание уч. степени канд. эконом. наук: специальность 08.00.01. «Экономическая теория» / Е. В. Рудник. – Ростов-на-Дону, 2005. – 186 с.

4. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 22.03.2012 року № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.

5. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання яких надається фінансова підтримка: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 року № 1049 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 79. – Ст. 2917.

6. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносільська та ін.; Український незалежний центр політичних досліджень. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 132 с.

7. Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2004 року № 12 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 2. – Ст. 42.

8. Про затвердження Правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 року № 559 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 17. – Ст. 1189.

9. Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть їх самостійно подолати: Наказ Міністерства соціальної політики України від 03.09.2012 року № 537 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 74. – Ст. 2993.

10. Про схвалення стратегії реформування системи надання соціальних послуг: Розпорядження кабінету Міністрів України від 8.08.2012 року № 556-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 61. – Ст. 2482.

Ищук С. И. Государственное регулирование экономической деятельности институтов гражданского общества в Украине

Государственное регулирование экономической деятельности институтов гражданского общества рассматривается в контексте определенных механизмов поддержки таких институтов. Установлено, что основными направлениями такой поддержки являются прямая и косвенная финансовая поддержка институтов гражданского общества, а также установление экономических форм взаимодействия государства и гражданского общества в сфере предоставления социальных услуг.

Прямая финансовая поддержка институтов гражданского общества заключается в предоставлении целевого государственного финансирования по результатам открытых конкурсов в поддержку проектов или инфраструктуры некоммерческих организаций. Косвенная финансовая поддержка институтов гражданского общества реализуется через установление льгот для таких субъектов с целью экономии ими финансовых ресурсов и дальнейшего их использования на уставные цели.

Ключевые слова: финансовая поддержка институтов гражданского общества, социальные услуги.

Ishchuk S. I. Government control of economic activity of civil society institutes in Ukraine.

Government control of economic activity of civil society institutes is examined in the context of certain support mechanisms of such institutes. It is determined that the basic directions of such support are a direct and indirect sponsorship of civil society institutes, and also establishment of economic forms of cooperation between the state and civil society in the sphere of social services.

A financial support of civil society institutes consists in the grant of state single-sourcing on results open competitions in support projects or infrastructure of noncommercial organizations. Indirect sponsorship of civil society institutes will be realized through establishment of privileges for such subjects with the aim of economy by them financial resources and their further use on regulation aims.

Key words: sponsorship of institutes of civil society, social services.

Стаття надійшла 8 листопада 2013 р.