

УДК: 35.072.3

О. А. КОТУКОВ

## ФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ТРЕТЬОГО СЕКТОРА У КРАЇНАХ ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНОГО ТАБОРУ

*Досліджено механізми державної підтримки громадських організацій у країнах колишнього соціалістичного табору. Визначено завдяки їх аналізу пріоритетні заходи щодо вдосконалення взаємодії між органами державної влади та третім сектором в Україні.*

**Ключові слова:** демократія, державне замовлення, державні закупівлі, фінансування, субсидії, гранти, третій сектор.

*The article is sanctified to research of mechanisms of state support of public organizations in the countries of former socialistic camp. Due to their analysis an author is determine priority measures in relation to perfection of co-operation between public authorities and “third sector” in Ukraine.*

**Key words:** democracy, government order, public purchasing, financing, subsidies, underbacks, third sector.

Кінець ХХ – початок ХХІ ст. ознаменувався світовою кризою управління і глобальною нестабільністю. Протягом останніх 20 – 30 років було зруйновано численні державні і міжнародні інститути управління, що сформувалися після Другої світової війни, в багатьох країнах світу змінилися політичний лад, режим, державний устрій. Зазначені зміни, а також еволюція і ускладнення суспільства вимагають від керівництва Української держави пошуку нових форм взаємодії з громадськістю, створення адекватних соціальній ситуації і викликам сучасності механізмів державного управління. Як засвідчив світовий досвід, одним з таких інструментів є підвищення ролі і значущості у процесах соціального управління так званого “третього сектору” – широкого спектру громадських організацій. Як показали події останніх 25 років, країни з розвиненим і впливовим третім сектором уникнули масштабних соціальних потрясінь і революцій та спромоглися забезпечити прогресивний економічний розвиток. Виходячи з цього, вкрай важливим та актуальним стає вивчення досвіду розвитку третього сектору. Причому на особливу увагу заслугоує практика тих країн, що спромоглися вирішити цю проблему у схожих з Україною умовах – посткомуністичних соціальних, економічних і політичних трансформацій.

Особливості становлення та розвитку в Україні організацій третього сектору досліджують О. Білик, В. Головенько, Ю. Галустьян, О. Другов, Г. Задорожний, С. Зелінський, Н. Калінкіна, Ю. Кірсанова, О. Коврига, К. Козлов, С. Левицькій, Д. Неліпа, В. Нікітін, В. Смоловик, Г. Табачук, М. Шевченко та ін. Проте поза увагою цих науковців залишилося важливе питання державної фінансової підтримки організацій третього сектору, що є одним з визначальних засобів забезпечення їх

ефективної діяльності.

Метою статті є узагальнення провідного досвіду державної фінансової підтримки третього сектору та визначення можливостей його запровадження в Україні.

Кардинальні соціально-економічні трансформації в Україні, що відбуваються останніми роками, проголошення курсу на європейську інтеграцію поставили перед науковим співтовариством безліч масштабних завдань. У першу чергу це стосується необхідності обґрунтування нових завдань органів державної влади у процесі суспільних трансформацій визначення функцій і ролей щодо взаємодії з іншими суб'єктами соціального розвитку.

Досвід системних перетворень у країнах постсоціалістичного табору довів наявність прямої кореляції між економічним зростанням і розвитком третього сектора [1], представленого мережею недержавних некомерційних громадських організацій, що займаються наданням послуг особистого характеру для населення, захищаючи їх інтереси під час взаємодії з іншими суб'єктами соціального розвитку. Саме такі організації є найбільш вимогливим і найбільш вибагливим стимулом для продуктивної діяльності органів державної влади, виступаючи одночасно і головним соціальним партнером, і головним контролером їх діяльності.

За відсутності налагоджених партнерських відносин між державними та громадськими інституціями неминує виникати ризик процвітання кланової і тіньової економіки, криміналізації господарської сфери, зростання недовіри до влади та соціальної напруги [3; 8; 9].

Говорячи про моделі відносин між державою та громадським сектором, дослідники виділяють чотири основні моделі партнерства, а саме:

- ліберальна (держава дистанціюється від втручання в діяльність громадських організацій, надаючи їм право самим визначати напрями і характер своєї діяльності);
- державницька (коли держава вибудовує свої відносини з недержавними організаціями з позиції “старшого”, позбавляючи їх можливості впливати на вирішення тих або інших соціальних проблем і жорстко контролюючи їх діяльність);
- ринкова (передбачає делегування відповідальності від державного сектора недержавному щодо вирішення багатьох нагальних соціальних проблем);
- модель асоціативної демократії (коли держава делегує недержавним організаціям певні повноваження у вирішенні проблем соціального розвитку, допомагаючи їм при цьому фінансово та організаційно) [4].

Саме останню модель можна визначити як найбільш перспективну.

Відзначимо, що незалежно від обраної моделі соціального партнерства, організації третього сектору можуть надавати аналітичні, консультаційні та інші послуги у сфері освіти, охорони здоров'я, культури тощо. Відповідно від масштабів їхньої діяльності споживачами наданих послуг можуть виступати як окремі фізичні, так і юридичні особи, діяльність яких охоплює територію всієї країни. Усіх споживачів послуг можна умовно розділити на дві великі категорії – прямі та опосередковані. Прямими споживачами виступають ті, що вступають у безпосередній контакт з громадськими організаціями. Опосередкованими споживачами є державні і органи державної влади, політичні партії, профспілкові організації, функції яких перетинаються з функціями організацій третього сектору.

Доходи організацій третього сектору в країнах, що спираються на ліберальну, державницьку або ринкову модель, складаються в основному за рахунок добровільних внесків і пожертвувань безпосередніх споживачів їхніх послуг. За умов використання моделі асоціативної демократії держава як опосередкований споживач і соціальний партнер бере участь у фінансуванні діяльності громадських установ. Форми такого фінансування можуть бути різними: спільне фінансування якихось проєктів, програм; надання прямих державні дотацій; створення умов для вільної господарської (підприємницької) діяльності організацій третього сектору тощо.

Проаналізуємо законодавчі умови надання державної фінансової допомоги в різних країнах “постсоціалістичного табору”.

*Болгарія.* У цій країні субсидії для певних організацій третього сектору встановлюються Законом про державний бюджет [10]. У ньому визначається чіткий перелік таких організацій і кількість коштів, що їм виділяються. Більшість таких організацій відносяться до сфери соціального забезпечення (Червоний хрест, Асоціація інвалідів тощо). Болгарським законодавством про діяльність третього сектору встановлюються чіткі критерії для громадських організацій, що можуть претендувати на державні субсидії.

*Польща.* Згідно із законом Польщі про державні закупівлі від 10 червня 1994 р., не лише державні, але і недержавні органи можуть брати участь у конкурсах на постачання товарів і послуг для державних установ [7]. Ухвалення цього закону відкрило шлях до надання державного фінансування багатьом громадським організаціям. Цим правом вони користуються й досі.

Відносини по фінансуванню організацій третього сектору регулюються також законодавчими актами місцевих органів влади, які самостійно визначають сфери можливої співпраці та обсяги фінансування. При цьому на законодавчому рівні визначено, що не підлягають субсидуванню послуги, які надаються громадськими організаціями у сфері будівництва, придбання будівель і землі, а також політична і релігійна діяльність.

Характерним прикладом ефективної співпраці місцевих органів влади та “третього сектора” стали відносини, що склалися у м. Щецін. Рішенням міської ради від 11 жовтня 1999 р. № XIV/458/99 було прийнято “Щецінську хартію співпраці між міською владою і неурядовими організаціями” [7]. У цьому документі було встановлено, що міська рада повинна щорічно виділяти кошти з місцевого бюджету громадським організаціям для муніципальних цілей. У Хартії було наведено всі сфери, в яких міська влада мала намір співпрацювати з третім сектором. До них, зокрема, відносилися охорона здоров’я, соціальне забезпечення, освіта, спорт, екологія, мистецтво і культура, громадська безпека, самоврядування, громадянське суспільство, економічний і місцевий розвиток. Фінансування соціальних проєктів у цих сферах, як зазначалося в Хартії, могло здійснюватися по одному з трьох типів: малі субсидії, гранти і контракти.

Малі субсидії (розміром до 2500 євро) в Щеціні використовуються тільки як додаткове фінансування до основного бюджету певного проєкту і можуть складати до 75 % від загальної вартості проєкту. Для отримання субсидії громадська

організація повинна представити гарантії на, як мінімум, 25 % фінансування проекту. Гранти і контракти допускають 100 % фінансування з боку міської влади.

Заявки на отримання фінансування представляються громадськими організаціями в спеціальний відділ міської ради. Після реєстрації і перевірки її відповідності встановленим нормам, її розглядають члени консультативної ради, що складається з представників міської ради, зокрема її бюджетного і фінансового комітетів. Остаточне рішення приймається міським правлінням. Слід зазначити, що Щецинська хартія чітко регламентує фінансові відносини між міською владою і виконавцем соціального проекту. Положення Хартії гарантують етичне і прозоре управління грошима місцевого бюджету. Положення Щецинської хартії протягом останніх десяти років набули поширення і поза межами Польщі.

*Румунія.* Основним законом, що регулює державну фінансову допомогу організаціям “третього сектору”, є закон про надання субсидій румунським асоціаціям і фондам, які отримали статус юридичної особи і займаються наданням соціальних послуг від 20 січня 1998 р. № 34/1998 [2]. Згідно з цим законом, право на отримання державної допомоги мають тільки ті організації, що здійснюють діяльність в кількох регіонах Румунії. Закон регулює можливість надання фінансової допомоги з центрального і місцевих бюджетів. Зокрема, в ньому зазначено, що фінансування конкретних послуг не може перевищувати вартості аналогічних послуг, що надаються державними установами.

Стаття про обсяги фінансування громадських організацій, також як і в Болгарії, окремо прописується в державному бюджеті країни.

При цьому, на відміну від Болгарії, в Румунії не визначаються конкретні організації та сфери фінансування. Виходячи з цього, майже всі державні установи можуть субсидувати громадські організації через свої бюджети. Напрями виділення коштів регулюються Положеннями уряду.

Цікаво, що згідно з румунським законодавством, фінансування третього сектору може здійснюватися і через державні позабюджетні фонди, які залучають кошти міжнародних організацій, приватних осіб тощо для вирішення конкретних соціальних проблем.

*Словаччина.* У цій країні фінансування діяльності НВО здійснюється на основі закону № 303/1995, який затвердив “Обов’язкове керівництво по виділенню грантів організаціям громадянського суспільства, фондам і асоціаціям по інтересах, зареєстрованих як юридичних осіб, з державного бюджету Словацької Республіки через Центральне бюджетне управління” [13].

У Словаччині також одна зі статей державного бюджету визначає обсяги фінансування організацій третього сектору. При чому умови надання фінансової допомоги кожне Міністерство має затверджувати окремо “з урахуванням специфіки свого міністерства”. Виділення коштів відбувається виключно на конкурсній основі. Також слід відзначити, що у Словаччині існують чотири державні позабюджетні фонди: Державний культурний фонд, Фонд боротьби з наркотиками, Державний фонд фізичної культури і Державний фонд по захисту довкілля. Кожен з цих фондів отримує гроші з державного бюджету і розподіляє їх у формі грантів на конкурсній основі.

*Угорщина.* В Угорщині розмір та конкретні напрями фінансування, що

надається громадським і благодійним організаціям, також щорічно затверджуються Законом про державний бюджет. При цьому в Угорському парламенті існує Комісія з громадських організацій, яка приймає заявки від громадських організацій і надає рекомендації парламенту про те, яким з них виділяти субсидії на покриття їх витрат [12]. Слід відзначити, що організації, які отримують парламентські субсидії, мають бути за сферою своєї діяльності або регіональними, або національними. Більшість організацій, що отримують фінансування, є організаціями “виключно громадської користі”. Їх діяльність регулюється окремим законом. Закон про організації громадської користі визначає їх як організації, які “виконують громадські обов’язки, які повинні надаватися державною установою або місцевим органам державного управління”. Організації, які отримують субсидії, повинні представляти до парламенту докладний річний звіт про свою діяльність і про використання державних фондів з метою отримання фінансування наступного року. Комісія з громадських організацій відповідальна також за аналіз цих звітів.

В Угорщині діють два державні позабюджетні фонди (зокрема, Фонд ринку праці), які мають повноваження щодо фінансування різних громадських установ. Також у цій країні існують декілька громадських фондів, які засновуються за участю держави, хоча після утворення вони працюють незалежно. Фонди розподіляють кошти між громадськими організаціями відповідно до своїх статутів. Вони працюють у тих сферах, де держава має зобов’язання щодо надання послуг, і використовуються як засіб співпраці між державою і “третім сектором” для забезпечення виконання зобов’язань держави [6].

Цікаво, що протягом тривалого часу в Угорщині діє закон про використання певної частини податку на особисті доходи на цілі, визначені платником податків (закон “одного відсотку”). Відповідно до цього закону, приватні особи можуть пожертвувати 1 % свого прибуткового податку громадському сектору, і ще один відсоток якій-небудь церкві. Усі “пожертвування” платників податків акумулюються і перераховуються вказаним платниками податків одержувачам. Закон також передбачає, які організації можуть бути одержувачами коштів, а саме:

- організації громадянського суспільства, окрім політичних партій і організацій працедавців і працівників, які зареєстровані принаймні, за три роки до першого дня того року, в якому підписана заява про визначення використання частини податку, і займаються діяльністю, спрямованою на суспільно-корисні цілі, не менше одного року до першого дня того року, коли підписана заява про визначення використання частини податку;

- громадські фонди, що займаються діяльністю, спрямованою на суспільно-корисні цілі;

- національні культурні, освітні та наукові проекти (Угорський національний музей, Угорська державна опера, Угорська національна галерея, Національний театр і Національний архів, Угорська академія наук, Центральний фонд розвитку технологій, театри, державні зібрання творів мистецтва тощо).

*Хорватія.* У цій країні громадські організації є рівноправним учасником процесу державних закупівель. Закон про суспільно-корисні послуги в Хорватії, який установлює на місцевому рівні механізм державного замовлення на

постачання певних соціальних послуг, передбачає можливість участі в конкурсах на виконання певних проєктів і програм організацій третього сектору.

Звертають увагу особливості розподілу державної фінансової допомоги, що використовуються в цій колишній югославській республіці. Усі державні кошти, спрямовані на підтримку громадських організацій у вигляді субсидій і грантів, розподіляються через “Офіс по співпраці з неурядовими громадськими організаціями” при Уряді Республіки Хорватія [14]. Його діяльність, окрім іншого, регламентується Програмою співпраці між Урядом та організаціями третього сектору, що була прийнята в 2001 р. Ця Програма заклала основи для партнерства і співпраці між громадським і державними секторами, включаючи основи державного фінансування урядом і місцевими адміністраціями програм “третього сектору”. Програма також передбачає передачу громадським організаціям окремих повноважень у соціальній сфері з виділенням відповідного бюджетного фінансування, спільну розробку конкурсних механізмів для забезпечення рівного доступу до державного фінансування.

Відповідно до Програми, усі проєкти, що підлягають фінансуванню, розподіляються на три групи: фінансування діяльності по задоволенню громадських потреб, яка триває кілька років, щорічні (короткострокові) програми третього сектора, і малі фінансові субсидії на підтримку громадських ініціатив по пошуку рішень і вирішенню суспільно важливих проблем.

*Чеська Республіка.* Основними нормативним документами, які регулюють надання державних субсидій і грантів громадським організаціям, є Положення уряду № 642 про державні принципи надання субсидій з державного бюджету Чеської Республіки громадським асоціаціям і Закон “Про суспільно корисні корпорації” [5].

Відповідно до законодавства, всі зареєстровані громадські установи можуть клопотати про отримання субсидій з центрального і місцевого бюджетів. Відповідно до Положення, субсидії надаються тільки в разі надання останніми як мінімум 30 % співфінансування від вартості діяльності або проєкту. Політична і релігійна діяльність фінансуванню не підлягає. Розмір субсидії не може перевищувати вартості аналогічних послуг (заробітної плати), що надаються державними установами.

Привертає увагу також кілька спільних особливостей законодавчого регулювання третього сектора, характерних для більшості країн Центральної та Східної Європи, а саме:

- 1) відсутність конституційної заборони або заборони на іншому законодавчому рівні на фінансову підтримку громадських об’єднань;
- 2) відсутність привілеїв для окремих громадських організацій, що претендують на державне фінансування;
- 3) відкритість проведення конкурсів на отримання державної допомоги.

Отже, як доводить вищевикладене, у більшості країн постсоціалістичного табору створено законодавчі механізми, що передбачають фінансову підтримку громадських організацій. Органи державної влади сприяють їх розвитку і діяльності шляхом надання їм податкових і інших пільг, фінансування соціальних програм через гранти

(субсидії або субвенції), а також закупають товари і послуги в них через механізм державних закупівель. Причому державна фінансова допомога існує не лише у формі прямого переказу грошових коштів на рахунки громадських установ з державного центрального або місцевого бюджету, але і плати за товари або послуги, що надаються ними, спрощення умов для їх господарської діяльності тощо.

Важливим демократичним механізмом, що використовується зокрема в Угорщині, є надання безпосередньо громадянам права вибирати, яким організаціям мають бути надані субсидії з державного (регіонального, місцевого) бюджету на основі правила, яке часто називають “правилом одного відсотка”.

Законодавча база щодо державної підтримки третього сектору в Україні має деяку специфіку порівняно з іншими державами. Звертає увагу те, що механізми державної підтримки “третього сектору” є практично нерозвиненими. Пряме бюджетне фінансування не передбачається взагалі, а їх участь у реалізації соціально значущих програм і проєктів є скоріше винятком, ніж правилом [11].

Загалом запровадження механізму державної фінансової підтримки “третього сектора” стикається в Україні з низкою проблем, а саме:

- відсутність належної нормативно-правової бази і несистемний підхід з боку центральних органів державної влади;
- відсутність державної інституції, яка б відповідала за взаємодію з “третім сектором”;
- невідпрацьований механізм контролю за наданими громадським організаціям коштами.

Отже, як довів аналіз іноземного досвіду, вкрай актуальним для України стає ухвалення закону про державну фінансову допомогу громадським організаціям, який дозволить таке:

- установити функції та повноваження державної інституції, що відповідатиме за розвиток третього сектора в Україні;
- визначити можливі сфери відповідальності “громадських організацій”, у межах яких вони можуть отримувати державне фінансування;
- створити необхідну правову основу для формування, розміщення й виконання державних замовлень громадськими організаціями на конкурсній основі;
- упорядкувати процедуру реалізації конкретних соціальних проєктів організаціями третього сектору;
- розмежувати функції замовників і виконавців соціальних проєктів (програм), підвищивши відповідальність останніх за цільову витрату коштів;
- підвищити ефективність використання бюджетних коштів, що виділяються для вирішення соціальних проблем;
- розширити ресурсну базу цільових соціальних проєктів шляхом залучення до їх реалізацію населення і членів громадських організацій.

У подальших дослідженнях більш докладно буде висвітлено проблеми фінансової підтримки громадських організацій на місцевому рівні.

Література:

1. *Винников О. Ю.* Неприбуткові організації: ресурси та оподаткування / О. Ю. Винников. – К. : Центр інновацій та розвитку, 2002. – 176 с.
2. Законодавче регулювання діяльності неприбуткових організацій: світовий досвід та рекомендації для України / Лабораторія законодавчих ініціатив ; Міжнародний фонд “Відродження”. – К., 2000. – 36 с.
3. Держава і громадянське суспільство : партнерські комунікації у глобальному світі : [навч.-метод. посіб.] / [В. Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтерьова та ін.] ; за заг. ред. В. Бебіка. – К. : Леста, 2006. – 248 с.
4. *Калінкіна Н. В.* Взаємодія органів влади і громадських організацій: пошук оптимальної моделі соціального партнерства / Н. В. Калінкіна // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – № 3 (15). – С. 177–185.
5. О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. Совместный проект ПРООН и Комитета общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы, Экспериментальный центр взаимодействия общественных и государственных структур “Социальное партнерство” // [сост. : Г. Лапина, И. Леонова, О. Казаков и др.] ; под ред. Г. Лапиной, И. Леоновой. – М. : Благотворит. гуманит. фонд им. П. А. Флоренского, 1999. – 116 с.
6. Огляд досвіду країн Центральної і Східної Європи у сфері законодавчого регулювання державного фінансування НУО. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=603220>
7. *Павлов В.* Поступ демократії у світі: український контекст / В. Павлов. – К. : Фонд “Європа ХХІ”, 2007. – 208 с.
8. Посібник з участі громадськості : проект “Голос громадськості” / [за ред. Дж. Г. Холдар та О. Захарченко]. – К. : Міжнародний центр перспект. дослідж., 2002. – 149 с.
9. *Романюк О.* Суспільно-політичні трансформації в новоутворених посткомуністичних країнах: спроба системного аналізу / О. Романюк // Людина і політика. – 2003. – № 5. – С. 3–11.
10. Социально-экономические партнерства в Болгарии. – Режим доступу : [http://www.eeagrants.bg/docs/Partnership%20\\_eng.pdf](http://www.eeagrants.bg/docs/Partnership%20_eng.pdf)
11. Україна. Звіт з оцінки закупівель в Україні // Документ Світового банку. – Режим доступу : [siteresources.worldbank.org/.../Ukraine\\_CPAR\\_07\\_published\\_ukr.doc](http://siteresources.worldbank.org/.../Ukraine_CPAR_07_published_ukr.doc)
12. *Усиевич М.* Венгрия: опыт социального партнерства / М. Усиевич // Проблемы теории и практики управления. – 1995. – № 4. – С. 106–109.
13. Detailed survey of the current legislative regulation in the Slovak Republic, related to an option of co-operation between non-governmental organizations and State and self-administration.” – ICNL. – 1999. – P. 11–13.
14. Financial Support for NGO Programs. / Croatian Government Office for Cooperation with NGOs. – Режим доступу : <http://www.uzuvrh.hr/eng/fin.htm>

*Надійшла до редакції 13.07.2011 р.*