

**НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ
МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

**МІЖНАРОДНІ ЗАХОДИ ЗМІЦНЕННЯ
ДОВІРИ МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА
ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ**

УДК 347.73:061.2

ББК 67.402

Н35

**Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства.
Н35 Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспіль-
ством.** – К.: Фенікс, 2011. – 336 с.
ISBN 978-966-651-917-0

Дане видання містить три дослідження, проведені Координатором проектів ОБСЄ в Україні упродовж 2010–2011 років, які аналізують та наводять приклади кращих практик регіону ОБСЄ щодо ефективного функціонування організацій громадянського суспільства шляхом запровадження успішних схем фінансування й покращення діалогу між державою та громадянським суспільством.

ОБСЄ, інститути ОБСЄ та Координатор проектів ОБСЄ в Україні, а також Міністерство закордонних справ і у справах Співдружності не несуть відповідальності за зміст та погляди, висловлені експертами або організаціями, посилання на які подаються у даному матеріалі.

Опубліковано Координатором проектів ОБСЄ в Україні
вул. Стрілецька, 16
Київ, 01034, Україна
www.osce.org/ukraine
© ОБСЄ 2010

ISBN 978-966-651-917-0

Дане видання містить три дослідження, проведені Координатором проектів ОБСЄ в Україні упродовж 2010–2011 років, які аналізують та наводять приклади кращих практик регіону ОБСЄ щодо ефективного функціонування організацій громадянського суспільства шляхом запровадження успішних схем фінансування та покращення діалогу між державою і громадянським суспільством. Аналітичні дослідження проводилися одним національним та двома міжнародними експертами, залученими Координатором проектів ОБСЄ в Україні. Інститут сільського розвитку (українська неурядова організація) провів дослідження існуючих практик та законодавства України в галузі фінансування організацій громадянського суспільства урядовими структурами, місцевими органами самоврядування та приватним сектором. Албена Куюмджиева дослідила міжнародні практики заходів покращення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства, а Балаж Шатор є автором дослідження міжнародних практик фінансування громадських організацій. Секретаріат Кабінету Міністрів України також зробив свій внесок у розробку цих досліджень, надаючи цінні коментарі та рекомендації.

У 2010 році низка громадських організацій та Секретаріат Кабінету Міністрів України звернулися до Координатора проектів ОБСЄ в Україні з проханням сприяти покращенню спроможності України виконувати зобов'язання як країни – учасниці ОБСЄ щодо розвитку громадянського суспільства. Разом із партнером проекту, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Координатор проектів ОБСЄ в Україні розробив та запустив два окремих, але пов'язаних між собою проекти: «Громадянське суспільство – дослідження найкращих міжнародних практик» та «Сприяння розробці інституціональної бази фінансування громадянського суспільства в Україні», які мали на меті допомогти покращити законодавчу та інституційну бази фінансування громадянського суспільства та встановити придатну для України відповідну модель фінансування.

Проекти ставили на меті проаналізувати існуючі національні та міжнародні приклади законодавчого регулювання державного та недержавного фінансування організацій громадянського суспільства. Крім того, експерти ідентифікували кращі міжнародні приклади зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства. Наведені існуючі моделі фінансування цих організацій та заходи, спрямовані на покращення довіри та діалогу в обраних країнах Європи, не є кінцевою відповіддю на питання щодо покращення життєздатності громадянського суспільства в Україні. Скоріше, це описові приклади, досвід яких міг би частково або повністю бути використаним в Україні.

Дослідження також містять результати та коментарі, отримані під час регіональних обговорень, організованих Координатором проектів ОБСЄ в Україні за участі партнерів, які працюють з питаннями громадянського суспільства на національному та регіональному рівнях. Обговорення було проведено у п'яти містах України – Сімферополі, Одесі, Львові, Києві та Донецьку, обраних з урахуванням максимального регіонального представництва. В регіональних обговореннях взяли участь понад 230 представників місцевої виконавчої влади, громадянського суспільства та бізнес-кіл. Вони обговорювали попередні результати досліджень і презентували існуючі регіональні практики механізмів фінансування громадянського суспільства та приклади тривалих і ефективних відносин між державою та організаціями громадянського суспільства на основі взаємодовіри.

Координатор проектів ОБСЄ в Україні висловлює щирі подяку Міністерству закордонних справ та у справах Співдружності (Великобританія) за фінансування реалізації проекту «Сприяння розробці інституціональної бази фінансування громадянського суспільства в Україні», в рамках якого було опубліковане це видання.

Ця книга адресована державним службовцям та законодавцям відповідних міністерств, які займаються питаннями громадянського суспільства, представникам українських та міжнародних організацій громадянського суспільства, представникам українського бізнесу, дослідницьких установ, консультантам та відповідним експертам, а також міжнародним організаціям, які працюють у сфері розвитку громадянського суспільства в Україні.

З дослідженнями також можна ознайомитися в режимі он-лайн на www.osce.org/ukraine.

ЗМІСТ

Вступ	3
Зміст	4
Дослідження існуючого досвіду та законодавства України у сфері фінансування громадянського суспільства органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором	
1. Введення в проблематику та доцільність дослідження	8
2. Аналіз чинного законодавства, яке регулює питання фінансування організацій громадянського суспільства в Україні	14
2.1. Фінансування з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування.....	16
2.2. Фінансування з боку приватного сектора та окремих громадян	28
2.3. Фінансування за рахунок надання платних послуг	33
2.4. Фінансування з інших джерел.....	39
2.5. Аналіз чинного законодавства України щодо участі організацій громадянського суспільства в процесі обговорення та прийняття рішень.....	44
2.6. Проміжні висновки з аналізу чинного законодавства.....	48
3. Аналіз існуючих практик фінансування організацій громадянського суспільства в Україні	50
3.1. Характеристика кола опитуваних.....	51
3.2. Проблеми фінансування з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування.....	52
3.2.1. Основні проблеми існуючої системи державного фінансування та їх важливість для розвитку.....	52
3.2.2. Уявлення респондентів щодо моделі державного фінансування	58
3.2.3. Основні проблеми існуючої системи фінансування органами місцевого самоврядування.....	61
3.2.4. Уявлення респондентів щодо моделі фінансування органами місцевого самоврядування.....	63
3.3. Проблеми фінансування з боку приватного сектора та окремих громадян	65
3.4. Проблеми фінансування за рахунок надання платних послуг	70
3.5. Проблеми фінансування з інших джерел.....	71
3.6. Позитивні приклади фінансування організацій громадянського суспільства	73
3.7. Пропозиції щодо вдосконалення фінансування ОГС, отримані в ході опитування та регіональних «круглих столів»	77
3.8. Проміжні висновки аналізу опитування та обговорень в ході «круглих столів»	81
4. Вплив Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. №2755 на фінансовий стан ОГС.....	82
5. Рекомендації щодо вдосконалення існуючої нормативно-правової бази України з питань фінансування організацій громадянського суспільства	89
5.1. Фінансування з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування.....	90
5.2. Фінансування з боку приватного сектору та окремих громадян	95

5.3. Фінансування за рахунок надання платних послуг	100
5.4. Громадський монетарний фонд.....	102

Додаток 1. Список використаних джерел	103
--	------------

Додаток 2. Анкета Дослідження існуючих практик державного та недержавного фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) ..	106
---	------------

Міжнародні практики фінансування організацій громадянського суспільства

Перелік скорочень	116
Короткий зміст	117

I. Вступ	120
-----------------------	------------

II. Розуміння механізмів фінансування громадських організацій	125
--	------------

<i>II.1. Моделі розвитку громадського сектору в Європі.....</i>	<i>125</i>
---	------------

<i>II.2. Фінансова життєздатність громадських організацій в Європі.....</i>	<i>128</i>
---	------------

<i>II.3. Визначення джерел фінансування громадських організацій</i>	<i>130</i>
---	------------

<i>II.4. Державне фінансування громадських організацій.....</i>	<i>134</i>
---	------------

<i>II.5. Фінансування громадських організацій з боку приватного сектору</i>	<i>136</i>
---	------------

<i>II.6. Фінансування з боку фізичних осіб</i>	<i>140</i>
--	------------

<i>II.7. Зароблений дохід громадських організацій</i>	<i>143</i>
---	------------

III. Загальні висновки	149
-------------------------------------	------------

IV. Конкретні висновки по країнах	154
--	------------

<i>IV.1. Угорщина</i>	<i>154</i>
-----------------------------	------------

<i>IV.2. Хорватія.....</i>	<i>170</i>
----------------------------	------------

<i>IV.3. Німеччина.....</i>	<i>181</i>
-----------------------------	------------

<i>IV.4. Великобританія</i>	<i>196</i>
-----------------------------------	------------

<i>IV.5. Чеська Республіка.....</i>	<i>213</i>
-------------------------------------	------------

V. Висновки за результатами аналізу країн	226
--	------------

VI. Рекомендації	229
-------------------------------	------------

Бібліографія та посилання.....	233
---------------------------------------	------------

Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства

Короткий зміст	238
-----------------------------	------------

I. Вступ і методологія	242
-------------------------------------	------------

II. Методологія	245
------------------------------	------------

III. Загальний огляд провідних міжнародних документів і програмних заходів	248
---	------------

3.1. Роль громадянського суспільства у забезпеченні демократичного управління....	248
3.2. Європейські документи, спрямовані на більше залучення громадськості (ЄС і Рада Європи).....	250
3.3. Міжнародна правова база для участі громадян у процесі прийняття рішень (ОЕСР, ООН).....	257
IV. Передова європейська практика сприяння активній громадській участі	261
4.1. Відкритість і прозорість – надання інформації.....	261
4.2. Участь – залучення громадян до процесу прийняття рішень	278
4.3. Підзвітність – механізми моніторингу	293
4.4. Застосування принципів належного управління в організаційних стратегіях ОГС – міжнародні тенденції	307
V. Висновки	313
VI. Пропозиції та рекомендації щодо шляхів зміцнення довіри між державою та ОГС	316
Часто вживані скорочення	318
Додатки	319
Посилання.....	331

**ДОСЛІДЖЕННЯ ІСНУЮЧОГО ДОСВІДУ ТА
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ФІНАНСУВАННЯ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ОРГАНАМИ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРИВАТНИМ СЕКТОРОМ**

ГО «ІНСТИТУТ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ»

1. ВВЕДЕННЯ В ПРОБЛЕМАТИКУ ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ДОСЛІДЖЕННЯ

Громадянське суспільство – це суспільний простір, який лежить поза владними, бізнес-орієнтованими та сімейними зв'язками й діями та в якому індивіди об'єднуються на добровільних засадах для відстоювання спільних інтересів. У широкому розумінні до суб'єктів громадянського суспільства можна віднести громадські організації, благодійні фонди, бізнес-асоціації, органи самоорганізації населення, медіа, профспілки, організації роботодавців, релігійні організації, ініціативні групи громадян тощо¹.

Просування України в напрямі розвитку демократії безпосередньо залежить від розвинутоності громадянського суспільства та можливостей його фактичного впливу на соціально-економічні та політичні процеси, які відбуваються в країні. Сьогодні діяльність організацій громадянського суспільства (ОГС) спрямована на проведення консультацій та вироблення ефективних рішень щодо окремих проблем, надання соціальних послуг громадянам, за які не береться бізнес через їхню неприбутковість, поширення благодійництва, здійснення громадського контролю й участь у боротьбі з корупцією, тобто охоплює широке коло питань, які прямо чи опосередковано позитивно впливають на економічний та соціальний стан суспільства. Відтак ОГС є ефективними партнерами держави в розв'язанні гуманітарних та соціально-економічних проблем. Оскільки через це вони перебирають на себе окремі функції держави, то в обмін на більшу відкритість та контроль за своєю діяльністю з боку держави та суспільства мають отримувати від неї додаткові фінансові заохочення. Проте сьогодні українські ОГС фінансують переважно поодинокі місцеві благодійники та іноземні донори (75–85%). Річний бюджет пересічної української громадської організації становить близько 50–60 тис. грн, лише 2–3% цього бюджету припадає на державне фінансування. За даним показником Україна наближається до Філіппін, Пакистану та Кенії. Водночас річний бюджет пересічної ОГС у країнах Східної Європи – членах ЄС еквівалентний 560–670 тис. грн, при цьому 40–60% цієї суми формує держава².

Недостатнє державне фінансування українських ОГС є головною, але не єдиною проблемою. Лише 12 із 65 центральних органів виконавчої влади фінансують окремі категорії ОГС, причому на державну підтримку можуть сподіватися всеукраїнські громадські організації інвалідів, молоді та дітей, чорнобильців, творчі спілки, організації національних меншин, спортивні федерації. Слід зауважити, що фінансування діяльності правозахисних, екологічних, моніторингових ОГС не передбачено.

Найявні кошти не завжди використовуються ефективно і прозоро. Тільки три органи виконавчої влади України – Міністерство сім'ї, молоді та спорту, Міністерство праці та соціальної політики та Державний комітет телебачення та радіомовлення розподіляють кошти на конкурсних прозорих засадах. Але, скажімо, Мінсім'ямолодьспорту з 10 млн грн, отриманих у 2009 році для підтримки молодіжних організацій, розподілило на конкурсній основі лише 5 млн грн, решта була розподілена непрозоро, без публічних конкурсів².

Залишається складною та суперечливою процедура державних закупівель. За першу половину 2009 року держава за тендерними процедурами закупила робіт, товарів і послуг на 58,4 млрд грн, у громадських же організацій – лише в трьох! – закуплено послуг на 2,5 млн грн. Відсутня достатня кількість конкурсних програм фінансування місцевих проектів. Тільки 8 із 25 міст обласного значення мають такі програми фінансування ОГС: міські ради Одеси, Чернівців, Києва, Хмельницького, Миколаєва, Львова, Харкова, Чернігова, Полтави³.

¹ М. Лациба. Державна політика та стан розвитку громадянського суспільства в Україні / Український незалежний центр політичних досліджень. – Київ, 2006.

² Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / [О.Вінніков, Д.Ковриженко, А.Красносільська та ін.]; Український незалежний центр політичних досліджень. – Київ, 2010.

³ Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? [Електронний ресурс] / [Матеріали всеукраїнської конференції (Київ, 2010 р.)]. – Доступний з: <<http://gurt.org.ua/news/conferences/5535>>

Згідно з чинним законодавством, організації громадянського суспільства для підтримки статутної діяльності, крім бюджетних коштів, можуть залучати також інші джерела фінансування – кошти зацікавлених громадян, підприємств, підприємців. Проте бізнес тільки починає сприймати ОГС як партнерів у розв'язанні соціальних проблем, як фактор соціального впливу на органи державної влади. У деяких випадках бізнес сприяє утворенню, майже без виключення, саме галузевих громадських об'єднань та фінансово підтримує їхню життєдіяльність. Прикладом можуть слугувати такі галузеві організації, як ВГО «Сільськогосподарська палата України» та ВГО «Аграрна конфедерація України», членами яких є представники аграрних підприємств та самі аграрні підприємства.

Закони багатьох країн дозволяють фізичним особам жертвувати більш значну частину своїх доходів зі звільненням від податків, аніж юридичним. Наприклад, у США – 50 відсотків Іспанії – 20–30 відсотків. Це пояснюється тим, що для юридичних осіб можливості жертвувати частину прибутку природно обмежені необхідністю реінвестування. Великий розмір пожертвувань, звільнених від податків, сприяє появі в таких країнах потужних благодійних фондів, які надають відчутну фінансову та іншу підтримку як іншим неприбутковим громадським організаціям, так і групам найбільш соціально вразливих громадян.

Окрім дефіциту державної фінансової підтримки ОГС, наявне державне регулювання не створило у нашій країні необхідних стимулів для громадян і бізнесу фінансово підтримувати громадські соціальні проекти та діяльність громадських і благодійних об'єднань. Нерозвиненість національної бази фінансування та критична залежність від міжнародних донорів створюють для діяльності ОГС значні ризики. З огляду на це вони ще не стали основним партнером держави у розв'язанні суспільних проблем, тому більшість громадян не сприймають їх як щось корисне і потрібне.

Загалом ні органи державної влади, ні приватний сектор ще не мають достатнього досвіду й навичок застосування різноманітних форм та механізмів фінансової підтримки ОГС, яка безпосередньо впливає на сталий розвиток «третього сектора». А існуючі практики фінансової підтримки ОГС з боку держави, бізнесу та приватних осіб потребують свого детального вивчення та аналізу. Тому **метою** даної роботи є дослідження існуючого досвіду та законодавства України у сфері фінансування громадських організацій органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором і розробка консолідованих рекомендацій щодо вдосконалення існуючої законодавчої бази у питаннях їх фінансування з точки зору її відповідності кращим зразкам міжнародної практики, сприяння сталому розвитку та фінансовій незалежності організацій громадянського суспільства.

Окремі проблеми розвитку організацій громадянського суспільства та деяких їх видів (благодійні, громадські) вивчало чимало дослідників та зацікавлених осіб⁴. Ми у своїй роботі досліджуємо теоретичні (законодавчі) та фактичні (за результатами соціологічного опитування) проблеми фінансування всіх видів суб'єктів громадянського суспільства. Тобто проводимо всебічне дослідження існуючої законодавчої бази України, що регулює питання фінансування ОГС органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнес-сектором та іншими джерелами, а також досвіду в сфері державного та не-

⁴ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки: звіт за даними дослідження / [Л. Паливода, О. Кікоть]; Творчий центр Каунтерпарт. – К.: Макрос, 2006. – С. 35; Шевчук Т. Недержавні організації в громадському житті Рівненщини [Електронний ресурс]. – Доступний з: < <http://postua.info/news.php?nid=6>>; Степаненко І. Концептуальна невизначеність громадянського суспільства в Україні: можливості подолання / Розвиток демократії в Україні [Матеріали міжнародної наукової конференції (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.)]. – К.: Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 593; Держалюк О. Динаміка та розширення спектру діяльності громадських організацій як складової демократизації українського суспільства [Електронний ресурс]. – Доступний з: < <http://www.niss.gov.ua/Monitor/May08/03.htm>>; Рева С. Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики // Політичний менеджмент. – 2006. – №3 (18). – С. 7; Оцінка системи державного фінансування діяльності громадських організацій в Україні: аналітичний звіт за результатами дослідження / UNITER/ПАСТ. – Київ, 2010.

державного їх фінансування відповідно до поставлених цілей дослідницького компоненту проекту «Сприяння розробці інституціональної бази фінансування громадянського суспільства в Україні».

Наше дослідження складається з трьох взаємопов'язаних частин. **Перша** – «кабінетне» дослідження, присвячується огляду та детальному аналізу чинного українського законодавства, що регулює питання фінансування та оподаткування ОГС із фокусуванням уваги на проблемних питаннях застосування норм законодавства та їх доречності. До аналізованих джерел фінансування включені органи державної влади та органи місцевого самоврядування (підтримка статутної діяльності ОГС, гранти на реалізацію певної діяльності (конкурси проектів, закупівля послуг); приватний сектор (закупівля послуг, благодійництво); окремі громадяни (благодійництво); платні послуги з боку ОГС та інші джерела фінансування. Також у першій частині буде проведено ретельний аналіз національного законодавства щодо створення державою сприятливих умов для отримання ОГС активних доходів від надання платних послуг, спрямованих на виконання статутної діяльності, та щодо участі ОГС у процесі обговорення і прийняття рішень, розбудови умов співпраці та взаємодії з владними структурами в питаннях сприяння розвитку та нарощування фінансового потенціалу ОГС. Наприкінці першої частини дослідження ми зробимо проміжні висновки, які слугуватимуть певним підґрунтям для надання рекомендацій щодо вдосконалення існуючої законодавчої бази України в питаннях фінансування ОГС.

Друга частина дослідження присвячується аналізу існуючих в Україні практик державного і недержавного фінансування ОГС, виявленню недоліків та успішних форм. Існуючі сьогодні практики вивчені на основі проведеного опитування, в якому взяли участь 300 респондентів із різних регіонів України. Також вагомий внесок у висвітлення цього питання сформувався за результатами обговорення проблем та практик фінансування ОГС на регіональних «круглих столах», у яких брали участь представники органів місцевої влади, громадянського суспільства та зацікавлені особи. Наприкінці другої частини дослідження ми надамо проміжні висновки щодо існуючих практик фінансування ОГС з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та приватного сектора.

У **третьій** частині дослідження представлені рекомендації щодо вдосконалення існуючої нормативно-правової бази України з питань фінансування організацій громадянського суспільства з точки зору відповідності її кращим зразкам міжнародної практики, послідовності та ефективності для сприяння сталому розвитку та фінансовій незалежності ОГС. Рекомендації розроблені у співпраці з дослідницьким компонентом бюджетного проекту «Громадянське суспільство – дослідження найкращих міжнародних практик», за матеріалами кабінетного та польового досліджень.

Методологія дослідження

Дослідження чинної законодавчої бази України, яка регулює питання фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнес-сектором та іншими джерелами, а також досвіду у сфері державного та недержавного їх фінансування у відповідності із поставленими цілями дослідницького компоненту проекту «Сприяння розробці інституціональної бази фінансування громадянського суспільства в Україні» фактично включає три такі частини: кабінетна, «польова» та вироблення рекомендацій.

Кабінетне дослідження

За своєю методикою кабінетне дослідження чинного законодавства України у сфері фінансування ОГС органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором проводиться за методом аналізу документів. У період «кабінетного» етапу дослі-

дження наша увага концентруватиметься на аналізі законодавства, що регулює питання фінансування ОГС та можливостей їхньої участі у процесі обговорення та прийняття законодавчих рішень.

Регулююча функція держави виявляється як у Законах України, так і в розмаїтті підзаконних актів, починаючи з постанов Кабінету Міністрів України і закінчуючи безліччю листів та роз'яснень профільних міністерств та фіскальних органів. Тому із національної нормативно-правової бази, що регулює фінансування ОГС, аналізуються, *по-перше*, Конституція України, Цивільний, Господарський та Бюджетний кодекси України; закони України, які врегульовують питання діяльності об'єднань громадян, органів самоорганізації населення та місцевого самоврядування, професійних і творчих спілок, благодійних, молодіжних та дитячих громадських організацій; державної реєстрації, правового статусу та оподаткування ОГС. *По-друге*, аналізуються постанови Кабінету Міністрів України, які регулюють питання участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, забезпечення відкритості діяльності органів державної влади тощо. *По-третє*, для повного розуміння проблеми аналізуються відповідні накази, листи-роз'яснення та інформаційні довідки Міністерства юстиції України і Державної податкової адміністрації України (ДПА), інші підзаконні акти та судова практика, пов'язана з вирішенням спорів з питань оподаткування між органами ДПА та ОГС.

У державі існує практика, коли державне фінансування отримують певні громадські організації, на відміну від інших, котрі функціонують за рахунок власної діяльності та надходжень з інших джерел. Щороку Законом України «Про Державний бюджет» передбачаються кошти на підтримку окремих неприбуткових організацій, зокрема організацій інвалідів, товариства глухих (УТОГ), товариства сліпих (УТОС) та інші. Проте на сьогодні неприбуткові організації мають реальні можливості виступати в якості партнерів у реалізації місцевих програм, а певна незалежність місцевих бюджетів від держави та можливість депутатів місцевих рад впливати на їх формування сповнює надією, що кількість соціальних програм, у яких беруть участь неприбуткові організації, збільшуватиметься. Тому в процесі кабінетного етапу дослідження ми звертаємо увагу на особливості та проблеми, які виникають при фінансуванні ОГС з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування (підтримка статутної діяльності, цільові гранти на реалізацію певної діяльності (конкурси проектів), виконання певних заходів за затвердженими місцевою владою програмами соціально-економічного розвитку, закупівля послуг, у т.ч. в ОСГ цільового спрямування: молодіжних організацій, професійних спілок, організацій інвалідів, ветеранів тощо.

На етапі кабінетного дослідження також будуть проаналізовані юридичні проблеми фінансування ОГС з боку приватного сектора та окремих громадян (наприклад, закупівля послуг, благодійництво, безповоротна фінансова допомога). Чинним законодавством передбачено, що добровільно перераховані (передані) протягом звітного року до Державного бюджету України або бюджетів місцевого самоврядування, неприбуткових організацій, визначених у пункті 7.11 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», суми коштів, надані юридичним особам, у тому числі неприбутковим організаціям – засновникам постійно діючого третейського суду, у розмірі, що перевищує два відсотки, але не більше п'яти відсотків оподаткованого прибутку попереднього звітного року (п. 5.2.2. Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»), включаються до складу валових витрат. Ця пільга не є суттєвою і не призводить до значного перерахування коштів від господаруючих суб'єктів до неприбуткових організацій.

Проблема надання коштів неприбутковим організаціям з боку бізнесу на сьогодні не може бути вирішена простим підвищенням цієї планки на 1–2 відсотки, як це практикується у нашій державі, оскільки в ці п'ять відсотків включаються добровільні перерахування до бюджету. Крім того, значна частина бізнесу сьогодні практично не має прибутків або ж сплачує фіксований (єдиний) податок (дрібний бізнес). А у разі прийняття Податкового ко-

дексу в запропонованій редакції, яким суттєво утискаються права насамперед малого бізнесу, більшість дрібних підприємств та приватних підприємців припинять своє існування.

Кабінетне дослідження також включатиме аналіз можливостей чинного законодавства щодо створення сприятливих умов для отримання ОГС активних доходів від надання платних послуг, спрямованих на виконання статутної діяльності. В Україні неприбуткові організації практично не займаються підприємницькою діяльністю. Допускається господарська діяльність благодійних організацій у будь-якій формі, але за умови її спрямування на виконання статутних завдань. Але якщо благодійна організація здійснюватиме господарську діяльність від свого імені без створення власної підприємницької структури, вона одразу втратить статус неприбуткової і буде змушена сплачувати податок на прибуток. Законодавець надав право НПО бути засновником у господарюючих суб'єктах, які можуть частину свого прибутку спрямовувати на надання благодійної та іншої допомоги ОГС, проте ця допомога, без шкоди для фінансового стану господарюючого суб'єкта, обмежена п'ятьма відсотками, про що йшлося вище.

На етапі кабінетного дослідження також будуть проаналізовані легітимні можливості інших джерел фінансування ОГС та наявні вторинні джерела відповідної тематики: аналітичні дослідження та статистичні матеріали. Наприклад: Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки: звіт за даними дослідження / [Л. Паливода, О. Кікоть]; підготовлено Творчим центром Каунтерпарт. – К.: Макрос, 2006. – С. 35; *Степаненко І.* Концептуальна невизначеність громадянського суспільства в Україні: можливості подолання // Розвиток демократії в Україні [Матеріали міжнародної наукової конференції (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.)]. – К.: Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 593; *Шевчук Т.* Недержавні організації в громадському житті Рівненщини [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://postua.info/news.php?nid=6>>; *Держалюк О.* Динаміка та розширення спектру діяльності громадських організацій як складові демократизації українського суспільства [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.niss.gov.ua/Monitor/May08/03.htm>>; *Рева С.* Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики // Політичний менеджмент. – 2006. – №3 (18). – С. 7; Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / Український незалежний центр політичних досліджень. – Київ. – 2010; Аналітичний звіт за результатами дослідження «Оцінка системи державного фінансування діяльності громадських організацій в Україні» / UNITER/РАСТ. – Київ. – 2010 тощо.

Польове дослідження

Перед початком польового дослідження ми розробили підходи щодо визначення одиниць експертної оцінки та територіальних одиниць дослідження, визначили структуру розподілу респондентів за належністю до групи одиниць експертної оцінки та територіальної одиниці дослідження, інструменти польового дослідження.

Польове дослідження існуючого досвіду у сфері фінансування ОГС органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором проводиться за методом структурованого експертного інтерв'ю із 300 відповідними респондентами в п'яти репрезентативних регіонах України, а саме: 1. Східний – Донецька область; 2. Західний – Волинська область; 3. Південний – Одеська область; 4. Північний – Київська область; 5. Центральний – Полтавська область та в м. Києві з відвідуванням організацій та використанням очного контакту з респондентами (віч-на-віч).

Зазначені області є характерними для регіонів не тільки за принципом географічної та історичної близькості, а й за рівнем і галузевою структурою економіки. Серед респондентів, які брали участь в опитуванні, представники органів законодавчої та виконавчої влади національного та місцевого рівнів, організацій громадянського суспільства, експерти громадянського суспільства, бізнес-кіл.

20 відсотків респондентів опитано у сільській місцевості. Причиною цього є те, що поряд із труднощами, яких зазнають сільські ОГС (обмеженість знань та ресурсів, у т.ч. інформаційних, для підготовки проектних пропозицій на отримання фінансування), є цікаві приклади їх тісної співпраці та фінансування органами місцевого самоврядування і підприємцями, технічні внески (працею, знаряддям, обладнанням) з боку членів громади на виконання проектів соціально-економічного її розвитку та ведення статутної діяльності. Саме такі внески зменшують залежність місцевих ОГС від грантового фінансування як з боку місцевої влади, так і міжнародних донорів.

Опитування респондентів у сільській місцевості дозволить зробити дослідження досвіду в сфері державного та недержавного фінансування ОГС більш повним і репрезентативним для всієї території України.

Соціологічні дані, отримані у ході польового етапу дослідження з опитуванням 300 респондентів, оброблятимуться за допомогою комп'ютерної програми SPSS.

Рекомендації

У співпраці з дослідницьким компонентом бюджетного проекту «Громадянське суспільство – дослідження найкращих міжнародних практик», за матеріалами кабінетного та польового досліджень розроблені рекомендації щодо вдосконалення існуючої нормативно-правової бази України з питань фінансування організацій громадянського суспільства щодо відповідності кращим зразкам міжнародної практики, послідовності та ефективності для сприяння сталому розвитку і фінансовій незалежності ОГС.

Дослідження існуючого досвіду та законодавства України в сфері фінансування громадських організацій органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором є дослідницьким компонентом проекту «Сприяння розробці інституційної бази фінансування громадянського суспільства в Україні». Аналітичні дані, експериментальні матеріали та висновки національного дослідження утворили інформаційне підґрунтя для розробки заходів щодо підвищення інституційного розвитку системи фінансування організацій громадянського суспільства.

Результати цього дослідження безпосередньо впливатимуть на розробку цілісної системи та інституційних механізмів фінансування громадського сектора в національному масштабі, що забезпечує крос-регіональний та крос-секторальний підхід у проведенні дослідження. Також важливо, що в дослідженні, до якого залучалися державні (міністерства, ЦОВВ) та місцеві (органи самоврядування) розпорядники бюджетних коштів і представники приватного сектора, враховані різноманітні джерела й форми фінансування ОГС.

Дослідження має стратегічне значення, оскільки його результати сприятимуть формуванню прозорої та сталої системи фінансування громадянського суспільства і матимуть довгострокову перспективу її інституційного розвитку. Впровадження в нормотворчу практику отриманих аналітичних та емпіричних результатів національного дослідження, які є часткою інших міжнародних порівняльних досліджень, суттєво впливатимуть на динаміку інтеграційних процесів України у світову спільноту.

2. АНАЛІЗ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ПИТАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

За роки незалежності Україна досягла помітного прогресу у створенні демократичних інституцій та зміцненні демократичних процедур. Міжнародна організація Freedom House, за рейтингом якої Україна з 2005 року має оцінку «вільної» країни, у своєму звіті за 2009 рік відзначила, що Україна є «демократією, що динамічно розвивається, в регіоні, де цінують фундаментальні права і свободи людини»⁵. Організації громадянського суспільства відносяться саме до демократичних інституцій, які допомагають громадянам реалізувати свої фундаментальні права і свободи, та є дієвим інструментом створення ефективної системи державної влади та її легітиматії шляхом більш широкого залучення ОГС до вироблення і реалізації державної політики.

До вивчення проблем розвитку громадянського суспільства в Україні, зокрема таких, як залучення фінансування різними видами ОГС, пошуку можливих шляхів удосконалення форм співпраці та посилення підґрунтя взаємодії органів влади з громадськістю, доклали зусиль чимало експертів-дослідників та дослідних інституцій.

Значну увагу у висвітленні проблем діяльності та розвитку неурядових організацій (НУО) приділяє Творчий центр Каунтерпарт (ТЦК). За оцінкою дослідників ТЦК, кількість активно діючих організацій в Україні (за даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, на початок 2009 р. їх налічується 59 321)⁶, може становити близько 4–5 тисяч⁷. Значна частина зареєстрованих організацій існує лише формально або ж функціонує епізодично. За критеріями, які вони розробили, активно діючими можна вважати лише ті НУО, які працюють не менше двох років, мають досвід виконання двох і більше проектів та є відомими в своєму регіоні. Так, за даними щорічного дослідження ТЦК, загальний рівень організаційної спроможності українських НУО у 2006 році вперше перевищив середній рівень (2,9 бала за п'ятибальною шкалою), хоча у 2007 році він знизився, досягнувши значення 2,65 бала. Поняття організаційної спроможності НУО інтегрує з оцінкою стратегічного менеджменту, системи керівництва, системи лідерства та менеджменту, стратегіями НУО щодо залучення коштів, відповідністю фінансового менеджменту стандартам бухгалтерського обліку, менеджменту людських та матеріальних ресурсів.

Порівняно незначну кількість активно діючих НУО можна пояснити не тільки нестачею фінансових ресурсів, які формуються через державні програми, відповідні гранти та в деяких випадках за рахунок членських внесків (це стосується насамперед професійних спілок), а також, на жаль, відсутністю попиту на діяльність неурядових організацій. Громадяни України майже не знають про роль, функції та можливості НУО і практично не беруть участі в їхній діяльності. До активної громадської участі в Україні, за даними опитування Центру Разумкова, залучено 4,7% громадян, а не залучено 82,6% опитаних. Стосовно членства, то 69,3% заявили, що вони не належать до жодних організацій, 21,2% є членами профспілок, 3,6% – партій, 3% – клубів за інтересами⁸.

Такі сумні дані наводять на думку, що держава не приділяє відповідної уваги нарощуванню потенціалу громадянського суспільства для реалізації його цілей та завдань. І, на жаль, спроби влади сформуванню якісної системи державного управління поки що не включають визначення ролі організацій громадянського суспільства у системі врядування державою.

⁵ [Електронний ресурс]. – Доступний з: < <http://tsn.ua/ukrayina/.html> >.

⁶ Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 січня 2009 року [Електронний ресурс]. – Доступний з: < <http://www.ukrstat.gov.ua/> >.

⁷ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2006 роки: звіт за даними дослідження / [Л. Паливода, О. Кікоть]; підготовлено Творчим центром Каунтерпарт. – К.: БФ «Творчий центр Каунтерпарт», 2006. – С. 4.

⁸ Шевчук Т. Недержавні організації в громадському житті Рівненщини [Електронний ресурс]. – Доступний з: < <http://postua.info/news.php?nid=6> >.

Тому сьогодні ОГС фактично знаходяться поза межами процесу трансформації українського суспільства в напрямі демократизації.

Як ми відзначали вище, сьогодні державне фінансування ОГС в Україні є кількісно неадекватним, і діяльність організацій громадянського суспільства підтримують переважно іноземні донори та місцеві благодійники. Можливості громадян та бізнесу щодо благодійності обмежуються наявністю вільних коштів, заплутаним законодавством та практично відсутністю податкових пільг. У суспільстві існує стереотип, що благодійна діяльність ОГС не повинна оплачуватись, та відповідно категоричний споживацький підхід до отримання підтримки та послуг від недержавних організацій. З іншого боку, організації громадянського суспільства не мають ресурсного потенціалу та інвестицій для організації кампаній із збирання і заробляння коштів, вони надають перевагу організованому та досить дешевому джерелу ресурсів – міжнародним донорам.

Цю думку підтверджено результатами дослідження, проведеного Творчим центром Каунтерпарт⁹. Зокрема, ситуація з джерелами фінансування НУО у 2008 році відображена на рис. 1: відсотки характеризують кількість організацій, які отримують фінансування із зазначених джерел.

Також експерти ТЦК вивчили структуру річних бюджетів НУО у динаміці (табл. 1). Аналізуючи дані за 2008 рік, вони зробили висновки щодо бюджету середньостатистичної НУО. Так, про допомогу від бізнес-сектора вказали 45% опитаних НУО, проте частка благодійних пожертв бізнесу становить у бюджеті організації лише 18%.



Рис. 1. Структура джерел фінансування українських НУО

Кількість НУО, які отримали фінансування від міжнародних донорів, порівняно більша і становить 55% опитаних НУО, але в річному бюджеті частка грантів від міжнародних організацій становить 41%.

Аналогічно, державні виплати отримують 36% респондентів, але це лише 15% у бюджеті НУО. Пожертви громадян отримують 42% опитаних організацій, а їхня частка в бюджеті становить лише 14%. Гранти від місцевих організацій отримують 15% НУО, їхня частка в бюджеті також становить 15%. Власна комерційна діяльність є джерелом фінансування у 10% респондентів, але їх частка в бюджеті становить лише 6%.

І попри те, що законодавство України стосовно залучення ресурсів до ОГС у цілому відповідає міжнародним нормам та стандартам, воно «не працює» через недосконалість нормативної бази, непослідовність та складність в її тлумаченні, відсутність ключових законодавчих актів¹⁰.

⁹ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2009 роки: звіт за даними дослідження [Електронний ресурс] / ТЦК. – 2009. – Доступний з: <http://ccc-tck.org.ua/file/biblioteka/CSO_2009UA.pdf>.

¹⁰ Куц С. «Відсоткова філантропія» як запорука розвитку громадянського суспільства, шлях до участі громадян і підтримки громадянського суспільства, ресурс громадянського суспільства і для громадянського суспільства в Україні. Аналітична записка за результатами аналізу державної політики в галузі фінансування організацій громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Центр філантропії. – Доступний з: <<http://philanthropy.org.ua/chi-mozhliva-vidsotkova-filantropiya-v-ukra%D1%97ni/>>.

Таблиця 1

Структура бюджетів українських НУО у динаміці, %

Вид джерел фінансування	2002	2003	2004	2005	2006	2008
Благодійні пожертви громадян	11	11	12	11	12	14
Гранти від місцевих організацій	3	3	4	5	17	15
Членські внески	12	14	12	9	15	12
Власна комерційна діяльність, така як соціальне підприємництво	4	3	4	4	4	6
Державний бюджет	11	10	9	10	13	15
Благодійні пожертви бізнесу	20	21	19	19	17	18
Інші джерела	4	6	3	4	4	5
Гранти від міжнародних організацій	35	32	37	38	45	41

2.1. Фінансування з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Право громадських організацій на отримання державної фінансової підтримки закріплено Законом України «Про об'єднання громадян» (ст. 8)¹¹ і Бюджетним кодексом України (ст. 87)¹².

Чинну сьогодні систему нормативно-правового регулювання державного фінансування ОГС можна поділити на:

- нормативно-правові акти, що регулюють діяльність ОГС;
- нормативно-правові документи стосовно державних бюджетів (у тому числі Бюджетний кодекс) та державних цільових програм;
- нормативно-правові акти, що регулюють порядок використання коштів, передбачених Державним бюджетом та державними цільовими програмами (зокрема, постанови Кабінету Міністрів України, накази профільних міністерств);
- нормативно-правові документи, які регулюють процедури організації державних конкурсів соціальних проектів та прямого фінансування діяльності і проектів для ОГС.

Разом з тим, законодавчі акти, котрі регулюють фінансування ОГС державою, часто і безсистемно змінюються. Як замовники, так і виконавці неправильно розуміють їхній зміст або не встигають за змінами, які в них вносяться, що викликає потребу в їх роз'ясненні компетентними державними органами.

Проте сьогодні вже склалася певна система фінансової підтримки державою українських ОГС, яка застосовує декілька механізмів.

Субсидії – форма державного фінансування, спрямована на підтримку діяльності ОГС у цілому, а не на конкретні проекти. В Україні субсидії отримують тільки окремі громадські організації, наприклад ветеранські.

Гранти – розподіл державних коштів на конкурсних засадах відповідно до визначених пріоритетів. Система проведення конкурсів ще достатньо нова для України.

Соціальні контракти – застосування контрактної форми у галузі соціальної політики, приміром, для громадських організацій інвалідів.

Державні закупівлі робіт і послуг, які реалізуються на базі відповідних нормативно-правових актів.

Участь ОГС та їхніх представників у заходах, які організують органи влади

Фінансування ОГС проводиться у двох площинах: на загальнодержавному та місцевому рівнях. Правовим підґрунтям для здійснення такого фінансування є Бюджетний кодекс

¹¹ Закон України від 16. 06. 1992 р. №2460-XII «Про об'єднання громадян» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12>>.

¹² Бюджетний кодекс України від 21. 06. 2001 р., №2542-III [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14&p=1288600175262795>>.

України, закони України «Про державний бюджет» на визначений рік, постанови Кабінету Міністрів України, відповідні акти центральних органів виконавчої влади про визначення певних ОГС (на конкурсній та позаконкурсній основах).

На загальнодержавному рівні система бюджетного фінансування, зокрема і ОГС, затверджується Верховною Радою України через Бюджетний кодекс України, спеціальні закони, в тому числі щорічні закони України «Про Державний бюджет». Верховна Рада України встановлює правила фінансової підтримки ОГС, а також можливі її розміри з боку органів місцевого самоврядування (визначає обсяг коштів, які залишаються у розпорядженні органів місцевої влади, та затверджує розрахунки щодо того, чи будуть враховуватися фінансові відносини між ОГС і місцевим самоврядуванням у формулах міжбюджетних відносин). Законами України «Про Державний бюджет» щороку визначаються конкретні суми фінансової підтримки ОГС на загальнодержавному рівні.

Однак у більшості випадків конкретні ОГС та суми їх державної фінансової підтримки Верховна Рада України не визначає, натомість встановлює види організацій, які її отримують. Аналогічно система працює і на місцевому рівні, коли місцеві ради лише в окремих випадках визначають конкретні ОГС, яким планують надавати підтримку. Слід зауважити, що на рівні Верховної Ради України щороку визначається близько десяти ОГС різних напрямів діяльності, а на рівні місцевої ради – у середньому від двох до 20 організацій, залежно від регіону та місцевих фінансових можливостей.

На місцевому та державному рівнях органи виконавчої влади самостійно визначають порядок і обсяг фінансової підтримки тих чи інших ОГС, при цьому можна припустити, що конкурсні процедури або формальні, або ж їх взагалі уникають.

Зазвичай органи влади лише інколи ухвалюють рішення про підтримку тих чи інших організацій у цілому. Як правило, найчастіше таке рішення приймається підрозділом уряду, а уряд лише затверджує порядок проведення фінансування. На місцевому рівні ситуація приблизно така ж сама – конкретного одержувача підтримки з числа ОГС звичайно визначають на рівні управління або відділу виконавчого комітету органу влади.

Крім того, на обох рівнях фінансування задіяне Державне казначейство України, що виступає також регулятором фінансової підтримки і виконує дві головні функції: перевіряє документи ОГС під час безпосереднього здійснення фінансування та визначає пріоритетність отримання коштів за тими чи іншими статтями, виходячи, зокрема, з поняття «захищених» статей бюджету.

У чинному законодавстві України відсутні чітко визначені окремі особливості здійснення фінансування, фінансової підтримки проектів громадських організацій. Хоча загалом воно передбачає можливості цього у Законі України «Про об'єднання громадян»: «держава затверджує перелік всеукраїнських громадських організацій, яким надає матеріальну допомогу». Фактично Закон встановлює обмеження за статусом громадських організацій (враховуючи, що для громадських організацій існують три види статусів – міжнародні, всеукраїнські, місцеві), які можуть претендувати на матеріальну допомогу (очевидно, що під нею слід розуміти субсидійну або статутну підтримку з Державного бюджету). І цей Закон визначає, що підтримку статутної діяльності громадська організація може отримати тільки у тому випадку, якщо вона має всеукраїнський статус, а згадування у ньому про всі інші форми підтримки громадських організацій як основного виду ОГС на сьогодні відсутні. Більшість правників розуміють цю форму в такому сенсі, що держава надає матеріальну допомогу тим ОГС, діяльність яких їй необхідна та співпадає з її інтересами, причому відбувається це через механізм затвердження. Таким чином, у базовій нормі Закону закладено необхідні підвалини для визначення пріоритетів співпраці держави та ОГС, а також основу для розвитку конкурсного механізму.

Бюджетний кодекс України визначає три види ОГС, на які може виділятися державне фінансування, а саме:

- державна підтримка громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;
- державна підтримка молодіжних громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
- державна підтримка громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних.

Але відзначимо, що фінансуються й інші організації, наприклад «чорнобильські» (засновані постраждалими від аварії на Чорнобильській атомній електростанції), незважаючи на відсутність прямих вказівок щодо цього у Бюджетному кодексі України. При здійсненні фінансування у такому випадку органи влади керуються нормами інших законів, які це дозволяють.

Аналіз Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік»¹³ дає можливість визначити, що там передбачено такі видатки на фінансування ОГС:

- суми коштів на фінансування для конкретних ОГС на 2010 рік;
- обсяги фінансування конкретних видів ОГС на 2010 рік;
- обсяги коштів для проведення конкурсів проектів між ОГС на 2010 рік;
- суми фінансування заходів, які здійснюють урядові органи, але участь у реалізації яких можуть взяти ОГС.

Таким чином, Державний бюджет як основний фінансовий документ у державі сьогодні передбачає такі основні напрямки співпраці між урядом та організаціями громадянського суспільства: пряма фінансова підтримка конкретних ОГС, фінансування ОГС через спеціально визначені механізми, опосередкована і можлива їх участь через співпрацю з урядовими органами.

Щодо реалізації державних коштів можна зазначити: діючі правові документи практичного характеру зазвичай є підзаконними нормативно-правовими актами, які ухвалюються з урахуванням існуючої системи законів та кодексів, при цьому Кабінет Міністрів України своїми актами встановлює порядок фінансування діяльності тих чи інших категорій ОГС. Зазвичай кошти Державного бюджету України для ОГС спрямовуються на:

- оплату праці;
- оплату внесків міжнародним організаціям (наприклад, Товариства Червоного Хреста);
- оплату оренди приміщень та обладнання, комунальних послуг та енергоносіїв;
- оплату транспортних витрат, транспортних послуг та утримання транспортних засобів;
- придбання малоцінних або таких, котрі швидко зношуються, предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю;
- поточний ремонт та технічне обслуговування обладнання;
- обслуговування оргтехніки, встановлення і супроводження програмного забезпечення, обслуговування комп'ютерних програм, послуги з перезарядки картриджів, тонерів;
- оплату банківських, юридичних, друкарських та поліграфічних послуг;
- оплату участі у короткострокових семінарах, нарадах, нарадах-навчаннях;
- оплату послуг поштового, телеграфного та телефонного зв'язку, електронної пошти;
- оплату проведення поточного ремонту;
- страхування приміщень, забезпечення їхньої охорони, в тому числі обслуговування охоронної та пожежної сигналізації;
- оплату витрат, пов'язаних із забезпеченням функціонування установ громадських організацій та спілок, діяльності та поліпшення технічного стану приміщень;
- організацію проведення масових заходів, змагань, забезпечення навчально-тренувального процесу, організаційно-методичних та інших заходів, пов'язаних з реалізацією затверджених програм.

¹³ Закон України від 27.04.2010 р. №2154-IV «Про Державний бюджет України на 2010 рік» [Електронний ресурс]. – Доступний з: < <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2154-17> >.

Серед цих підзаконних актів можна відзначити низку постанов Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства культури і туризму України, Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, Державного комітету України у справах національностей та релігій тощо.

Також слід зазначити, що, окрім прямого фінансування, Державний бюджет України на 2010 рік, як і у попередні роки, встановлює, що оренда державного та комунального майна здійснюється без конкурсних засад у тому випадку, якщо державне або комунальне майно передається в оренду громадським організаціям у сфері культури і мистецтв (у тому числі національним творчим спілкам та їхнім членам під творчі майстерні); громадським організаціям ветеранів; громадським організаціям інвалідів; центрам професійної, соціальної реабілітації інвалідів та центрам ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів, а також підприємствам та організаціям громадських організацій інвалідів, яким визначена доцільність надання державної допомоги відповідно до ст. 14-1, 14-2 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»¹⁴.

Міністерство праці та соціальної політики України користується всіма можливостями, що передбачені чинним законодавством для фінансування ОГС. Відповідно до ст. 87 Бюджетного кодексу України за рахунок асигнувань, що надходять до Державного бюджету, міністерство надає пряму фінансову підтримку всеукраїнським громадським організаціям інвалідів та всеукраїнським громадським організаціям ветеранів. При розподілі коштів для організацій інвалідів з 2009 року застосовується напівконкурсний механізм. Окрім того, з 2010 року Законом України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» запроваджено пряму підтримку для Українського товариства глухих (УТОГ) та Українського товариства сліпих (УТОС).

Безпосередньо механізми підтримки регулюються Порядком використання коштів, що визначений Постановою Кабінету Міністрів України №236 від 26 березня 2008 року «Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів Державного бюджету для надання фінансової підтримки громадським організаціям інвалідів»¹⁵ та Постановою Кабінету Міністрів України №285 від 2 квітня 2008 року «Про порядок використання у 2008 році коштів, передбачених у Державному бюджеті для надання фінансової підтримки громадським організаціям ветеранів та відвідування військових поховань і військових пам'ятників»¹⁶. Чинність цих постанов подовжено на 2009 рік Постановою Кабінету Міністрів України №32 від 14 січня 2009 року «Про порядок використання у 2009 році коштів Державного бюджету, передбачених за деякими програмами»¹⁷. Наразі ці документи чинні і у 2010 році з урахуванням Постанови Кабінету Міністрів України №411 від 09.06.2010 року¹⁸ та наказу Державного казначейства України №89 від 25.05.2004 року¹⁹.

¹⁴ Закон України від 21.03.1991р. №875-12 «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=875-12>>.

¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 року №236 «Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів Державного бюджету для надання фінансової підтримки громадським організаціям інвалідів» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=236-2008-%EF>.

¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2008 року №285 «Про порядок використання у 2008 році коштів, передбачених у Державному бюджеті для надання фінансової підтримки громадським організаціям ветеранів та відвідування військових поховань і військових пам'ятників» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <zakon.nau.ua/doc/?code=32-2009-p>.

¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 року №32 «Про порядок використання у 2009 році коштів Державного бюджету, передбачених за деякими програмами» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=32-2009-%EF>.

¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 9.06.2010р. №411 «Про порядок використання у 2010р. коштів, передбачених Міністерству праці і соціальної політики за окремими бюджетними програмами» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=411-2010-%EF>>.

¹⁹ Наказ Державного казначейства України від 25.05.2004р. №89 «Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0716-04>>.

Згідно цього Порядку, одержувачами бюджетних коштів є громадські організації інвалідів, які визначені ст. 12 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та мають статус всеукраїнських, їхні місцеві (обласні) осередки та підприємства і організації невиробничої сфери УТОґу та УТОСу, а також підприємства та об'єднання зазначених товариств, які спрямовують такі кошти на утримання соціально-культурних підрозділів.

У відповідності із зазначеною Постановою, кошти, отримані від держави використовуються для:

- проведення конгресів, симпозіумів, зборів, конференцій, пленумів, з'їздів, тренінгів, курсів, навчальних семінарів, фестивалів, виставок, концертів, фізкультурних заходів, конкурсів – за умови, що інваліди становлять не менше 60% від загальної кількості учасників, проведення засідань за «круглим столом», заходів з нагоди Міжнародного дня інвалідів (окрім оплати фуршетів та банкетів), а також забезпечення участі представників громадських організацій у цих та аналогічних міжнародних заходах;

- навчання голови та членів тендерних комітетів (не більше 6 осіб) громадських організацій інвалідів, що здійснюють закупівлю товарів, робіт і послуг у встановленому законодавством порядку;

- провадження видів діяльності, визначених для громадських організацій інвалідів указами Президента України;

- випуску згідно з укладеними договорами вітчизняними суб'єктами господарської діяльності книжок, підручників, довідників, брошур, інформаційних листівок, зокрема надрукованих шрифтом Брайля, виданих спеціалізованими мовами та озвучених, а також газет і журналів з питань соціального захисту інвалідів, доходи від реалізації яких використовуються лише для цілей, визначених цим пунктом;

- підтримки підприємств і організацій невиробничої сфери УТОґу та УТОСу, а також підприємств та об'єднань зазначених товариств, які спрямовують такі кошти на утримання соціально-культурних підрозділів, у тому числі матеріального заохочення працівників у обсязі, що не перевищує (разом із нарахуваннями) 80% від загального обсягу бюджетних коштів, передбачених для зазначених товариств;

- підтримки громадських організацій інвалідів, що входять до складу всеукраїнської громадської організації інвалідів, які надають інвалідам з розумовою відсталістю послуги з денного догляду за окремим списком, погодженим із Мінпраці;

- оплати, але не більше 20% від загального обсягу передбачених громадській організації бюджетних коштів:

- оренди обладнання, інвентарю та приміщень;
- комунальних послуг у межах середніх норм споживання;
- послуг поштового та електрозв'язку;
- поточного ремонту інвентарю та приміщень;
- встановлення, користування та обслуговування веб-сторінки громадської організації, довідково-інформаційних програм і програм бухгалтерського обліку, забезпечення доступу до електронної пошти;
- придбання канцелярських виробів;
- передплати та придбання періодичних, довідкових, інформаційних, аналітичних та методичних видань з питань соціального захисту і реабілітації інвалідів, діяльності громадських організацій та бухгалтерського обліку;
- матеріального заохочення працівників організації (в обсязі, що не перевищує разом із нарахуваннями 35% від загального обсягу передбачених громадській організації бюджетних коштів).

По лінії Державного комітету України у справах ветеранів підтримка з Державного бюджету здійснюється шляхом надання прямого фінансування громадським організаціям ветеранів для здійснення їхньої статутної діяльності та відвідування військових поховань і вій-

ськових пам'ятників. Розподілені комітетом кошти на адресу ОГС є безповоротною допомогою, яка використовується організаціями для підтримки діяльності. Реальний моніторинг використання коштів як такий відсутній, оскільки існує загальне розуміння, що кошти виділяються для статутної підтримки ОГС. Розмір суми фінансування конкретної організації визначається винятково політичною лояльністю керівництва ветеранської організації до уряду. Фактор величини та кількості членів організації є другорядним²⁰.

На сьогодні існує суттєва проблема, пов'язана із порушенням зазначеною постановою норм Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації»²¹: вона містить дискримінаційні положення, які не допускають до участі у конкурсі молодіжні організації з міжнародним та місцевим статусами, що суттєво зменшує конкуренцію між учасниками, а отже, негативно впливає на якість проектів, що подаються. Проте щороку кількість організацій – учасників конкурсів та кількість поданих проектів зростає.

Міністерство культури і туризму України також використовує всі чотири напрями фінансування, що виражається у прямій та опосередкованій підтримці творчих спілок і проектів громадських організацій та благодійних фондів відповідного спрямування.

Згідно з п. «в» пункту 10 статті 87 Бюджетного кодексу України, до видатків, які здійснюються зазначеним міністерством за рахунок коштів Державного бюджету, віднесені видатки на державну підтримку громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних, зокрема: Національної спілки художників України, Національної спілки краєзнавців України, Національної хореографічної спілки України, Національної спілки фотохудожників України, Національної спілки театральних діячів України, Національної спілки композиторів України, Національної спілки кобзарів України, Національної спілки кінематографістів України, Національної спілки майстрів народного мистецтва України.

Законом України «Про державний бюджет України на 2010 рік» було продовжено дію двох бюджетних програм, а саме «Заходів щодо відтворення культури національних меншин та фінансової підтримки газет мовами національних меншин», а також «Заходи з реалізації Європейської хартії регіональних мов та мов меншин». Головним розпорядником коштів цих бюджетних програм є Державний комітет України у справах національностей та релігій. Комітет спрямовує дані кошти на підтримку культурологічних та просвітницьких заходів, що проводяться громадськими організаціями національних меншин. Таким чином, можна констатувати, що сьогодні в наданні фінансової підтримки громадським організаціям комітет використовує лише один інструмент – бюджетні кошти.

Державний комітет України у справах національностей та релігій розглядає державну підтримку як практичний механізм реалізації державної політики щодо збереження етнічної самобутності національних меншин. Так, за підтримки держави національні меншини мають можливість проводити культурно-мистецькі фестивалі, дні національної культури, конкурси та олімпіади на краще знання мов національних меншин, огляди та виставки творів майстрів образотворчого мистецтва, конференції, конгреси, семінари, видавати словники, посібники, науково-методичні видання для недільних шкіл, довідники з різних мов, збірники інформаційно-аналітичних матеріалів з питань національно-культурного розвитку тощо.

Разом з тим, ми бачимо, що інші напрями суспільного життя, за які відповідає Державний комітет України у справах національностей та релігій як державний орган, не потрапили до списку пріоритетних для державного фінансування.

Державний комітет телебачення та радіомовлення України, як і інші органи влади, окрім конкурсних, одночасно застосовує цілий набір інструментів фінансової підтримки. Відповідно до Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» №554/97-

²⁰ Оцінка системи державного фінансування діяльності громадських організацій в Україні: аналітичний звіт за результатами дослідження / UNITER/PACT. – Київ, 2010.

²¹ Закон України від 1. 12. 1998 р. №281 – XIV «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=281-14>>.

ВР від 07.10.1997²² зазначений комітет за бюджетною програмою «Фінансова підтримка творчих спілок у сфері засобів масової інформації» надає фінансову підтримку Національній спілці журналістів України, а саме обласним організаціям Спілки у виконанні ними статутних завдань. Рішення за цією програмою, як і за іншими, ухвалюється керівництвом Держкомтелерадіо. Встановлені правила і процедури ухвалення рішень про фінансування тих чи інших статей видатків обмежуються виключно порядком фінансування.

За іншою бюджетною програмою «Інформаційно-культурне забезпечення населення Криму у відродженні та розвитку культур народів Криму», відповідно до Закону України «Основи законодавства про культуру» №2117-XII від 14.02.1992 р.²³, постанов Кабінету Міністрів України №636 від 11.08.1995 року «Про заходи щодо розв'язання політико-правових, соціально-економічних та етнічних проблем в Автономній Республіці Крим»²⁴ та №1570 від 28.12.1996 року «Про створення у м. Сімферополі Всеукраїнського інформаційно-культурного центру»²⁵ Державний комітет телебачення та радіомовлення України фінансує зазначену бюджетну програму.

Сьогодні на загальнодержавному рівні запроваджено і діє декілька моделей проведення конкурсів на залучення до надання соціальних послуг, міні-грантів та фінансування проєктів/програм громадських і благодійних організацій, а саме:

1) гранти для обдарованої молоді (Указ Президента України №945/99 від 02.08.2000 року²⁶);

2) конкурси проєктів програм, розроблених громадськими організаціями, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї (Постанова КМУ №1062 від 26.07.2002 року²⁷);

3) конкурси на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг (Постанова КМУ №559 від 29.04.2004 року²⁸);

4) конкурси проєктів і програм громадських організацій щодо інформування громадськості з питань європейської інтеграції (Постанова КМУ №956 від 30.10.2008 року²⁹).

Недоліком зазначених нормативно-правових актів є те, що вони визначають конкурсну процедуру досить схематично. Найбільш чітко прописано процедуру щодо конкурсу із залучення коштів для надання соціальних послуг. Водночас практично всі проаналізовані документи передбачають прийняття відповідним центральним органом виконавчої влади, зокрема міністерствами, окремих актів щодо їхньої реалізації (критерії оцінки, форми заявок тощо). Об'єднуючою рисою зазначених нормативно-правових актів є делегування функцій

²² Закон України від 07.10.1997 №554/97-ВР «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=554%2F97>.

²³ Закон України від 14.02.1992 р. №2117-XII «Основи законодавства про культуру» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2117-12>>.

²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.1995 року №636 «Про заходи щодо розв'язання політико-правових, соціально-економічних та етнічних проблем в Автономній Республіці Крим» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=636-95-%EF>.

²⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1996 р. №1570 «Про створення у м. Сімферополі Всеукраїнського інформаційно-культурного центру» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1570-96-%EF>.

²⁶ Указ Президента України від 02.08.2000 р. №945/99 «Про гранти для обдарованої молоді» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=945%2F2000>.

²⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 р. №1062 «Про затвердження Порядку проведення конкурсів проєктів програм, розроблених молодіжними, дитячими громадськими організаціями та їх спілками, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <uapravo.net/data2008/g2002/list8.htm>.

²⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 р. №559 «Про затвердження Правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=559-2004-%EF>>.

²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2008 р. №956 «Про затвердження Порядку проведення конкурсного відбору проєктів і програм інформування громадськості з питань європейської інтеграції, розроблених громадськими організаціями» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=956-2008-%EF>>.

з організації та проведення конкурсів не безпосередньо тому, хто такий акт видав, а іншим органам державної влади.

Усі наведені документи передбачають періодичне проведення конкурсів. Відповідно до згаданих постанов уряду, конкурси чітко прив'язані до бюджетного процесу – їхньому оголошенню передують затвердження державного чи місцевих бюджетів, що не завжди відповідає нагальним потребам сьогодення.

Коло учасників конкурсів у кожному випадку різне. Потенційними отримувачами грантів Президента України є громадяни України. При залученні бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг учасниками конкурсів є юридичні особи (крім державних і комунальних спеціалізованих підприємств, установ та закладів соціального обслуговування) та фізичні особи, які мають право надавати соціальні послуги на професійній основі. Учасниками конкурсів проектів програм стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї, а також щодо інформування громадськості з питань європейської інтеграції є громадські організації, зареєстровані як юридичні особи.

Також слід відзначити, що проаналізовані нормативно-правові акти в своїй більшості не дають чіткої та однозначної відповіді на запитання, якими ж насправді є критерії оцінки, за якими визначаються переможці конкурсів.

Фінансування отримувачів грантів Президента України та переможців конкурсів проектів програм для дітей, молоді, сім'ї та жінок здійснюється з Державного бюджету України. Переможці конкурсів на залучення бюджетних коштів до надання соціальних послуг та конкурсів щодо інформування громадськості з питань європейської інтеграції фінансуються як з Державного, так і з відповідних місцевих бюджетів.

На місцевому рівні фінансування НУО за рахунок бюджетних коштів проводиться із застосуванням таких процедур:

- ✓ соціального замовлення;
- ✓ конкурсу соціальних проектів (програм);
- ✓ конкурсу соціально-культурних проектів;
- ✓ конкурсу проектів громадських та благодійних організацій;
- ✓ конкурсу проектів та програм неприбуткових організацій.

Слід зазначити, що тісна співпраця між ОГС та органами державної влади на місцях неможлива без наявності політичної волі місцевої влади та відповідної підтримки територіальної громади.

Разом з тим, на практиці часто виникають питання щодо здійснення фінансування проектів громадських та благодійних організацій за рахунок коштів місцевих бюджетів. Так, якщо на рівні певної територіальної громади не розроблено і не прийнято певних цільових програм, посилення на які у відповідних положеннях/порядках та актах, якими було врегульовано порядок проведення конкурсів, здебільшого відсутні, то згідно з чинним законодавством видаються сумнівними підстави для здійснення фінансування проектів суб'єктів, які не є розпорядниками бюджетних коштів чи виконавцями цільових програм.

На рівні міст України на сьогодні затверджені та діють дуже різні за рівнем складності, структурою та якістю документи: від достатньо деталізованих і доволі складних описів процедур до декларативних документів, які практично не врегульовують жодних процедурних питань.

Поширені нині в Україні моделі соціального замовлення/соціального контракування та муніципальних грантів спрямовані як на загальну підтримку суспільно корисної діяльності НУО, часто переважно соціального спрямування, так і конкретних цільових груп, зокрема молоді, або ж безпосередньо на залучення до надання соціальних послуг НУО. Отже, чинні в Україні моделі фінансування НУО на місцевому рівні умовно можна поділити на: реалізацію системи муніципальних грантів та впровадження механізмів соціального замовлення/соціального контракування.

Одним із основних механізмів забезпечення реалізації стратегій і бачень соціально-економічного розвитку країни, зокрема, є розробка, затвердження та впровадження цільових програм на різних рівнях. Через них здійснюється нормативно закріплена необхідність планування та прогнозування надання соціальних послуг, вирішення певних проблем на місцях, що потребують фінансування з Державного та місцевих бюджетів.

Існування проблеми на рівні регіону, вирішення якої потребує залучення бюджетних коштів, координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, наявність у місцевому бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання запланованих заходів дозволяють на рівні області, району, міста впроваджувати відповідні місцеві програми.

Відповідно до Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №10 від 06.01.2010 року³⁰, передбачено, що консультації з громадськістю щодо державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання проводяться в обов'язковому порядку. Таким чином, держава має на меті залучити громадян та ОГС до формування та реалізації державної політики, контролю за діяльністю державних органів, доступу до інформації.

В Україні питання фінансування цільових програм урегульовано Законом України «Про Державні цільові програми»³¹, який визначає, що Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за термінами виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

З метою забезпечення реалізації норм зазначеного Закону, Міністерством економіки України розроблено відповідний наказ³², яким було затверджено методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання. Дане положення визначає, що регіональна цільова програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за термінами та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя на відповідний рік.

Програма вважається комплексною, якщо вона об'єднує декілька програм споріднених напрямів відповідної галузі та передбачає їхнє фінансування за кількома кодами функціональної класифікації видатків місцевого бюджету.

Ініціатором розроблення програм може бути місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування.

Підставою для розроблення програми є:

- ✓ існування на рівні регіону проблеми, розв'язання якої потребує залучення бюджетних коштів, координації спільних зусиль місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;
- ✓ наявність у місцевому бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання заходів програми та відповідність мети програми пріоритетним напрямкам розвитку регіону.

³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 06. 01. 2010 р. №10 «Порядок залучення громадян до формування та реалізації державної політики» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=10-2010-%EF>.

³¹ Закон України «Про Державні цільові програми» №1621- IV від 18. 03. 2004 р. [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>>.

³² Наказ Міністерства економіки України від 04. 12. 2006 р. №367 [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.yurist-online.com/zakoni/007/04/012399.php>>.

Пріоритетними сферами залучення громадських організацій до програм регіонального розвитку можуть бути:

- мобілізація місцевих громад і трансформація їхніх потреб у програмні положення;
- організація захисту прав споживачів;
- розвиток регіональних профспілок за стандартами ЄС;
- здійснення моніторингу політики та практики місцевих органів влади і донорів;
- реалізація проектів соціальної спрямованості, надання соціальних послуг;
- аналіз потреб місцевих громад та доведення їх до органів влади, пропозиції відповідних проектів та їх реалізація.

Представивши нормативно-правове поле щодо регулювання процесу фінансування ОГС з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ми не можемо не зупинитися на практиці та проблемах, які виникають при реалізації державного фінансування. Український незалежний центр політичних досліджень провів 16 грудня 2009 року в Києві ґрунтовне дослідження – колективне глибинне інтерв'ю «Оцінка системи державного фінансування діяльності громадських організацій»³³, головною метою якого було вивчення оцінки керівниками громадських організацій проблем, що виникають у процесі державного фінансування проектів і програм таких організацій. Цільовою групою даного фокус-групового дослідження були визначені громадські організації, що мають досвід одержання державного фінансування проектів. Представники організацій були відібрані з громадських організацій, вказаних на сайтах центральних органів виконавчої влади України як такі, що отримували державне фінансування в 2007–2009 роках.

Загальна дискусія підтвердила, що міністерства та інші органи виконавчої влади визначають пріоритети фінансування проектів ОГС відповідно до суто відомчих повноважень. Як зазначили учасники, критерії відбору проектів і прозорість прийняття рішень міністерствами залишаються для більшості організацій незрозумілими.

Наприклад, Міністерство України з надзвичайних ситуацій не проводить конкурсів серед ОГС, а постійно працює з кількома всеукраїнськими громадськими організаціями. Конкретна сума фінансування обговорюється на підставі річної заявки організації та переговорів з представниками міністерства.

Зазначене міністерство – начебто з метою забезпечення цільового використання коштів та запобігання багаторазовому одержанню допомоги – вимагає, щоб кожна людина, яка одержує державну допомогу, була членом Всеукраїнської громадської організації «Союз Чорнобиль України» і подала заяву про вступ до організації в районі чи місті, де перебуває на обліку. Така вимога суперечить чинному Закону України «Про об'єднання громадян»³⁴, (ст. 2), але захищає партнерів міністерства від конкуренції.

У Міністерстві праці та соціальної політики України конкурсна комісія на початку року розглядає запити на фінансування (кошториси заходів). Склад комісії затверджується наказом міністра. До складу конкурсної комісії включено одного представника громадських організацій на підставі щорічної ротації; інші члени комісії є представниками профільних департаментів міністерства.

Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»³⁵ зобов'язує державу надавати фінансову підтримку всеукраїнським громадським організаціям інвалідів. З метою відбору з-поміж кількадесяти таких організацій Міністерство праці та соціальної політики України перевіряє роботу громадських організацій-заявників за попередній рік.

³³ Глибинне інтерв'ю «Оцінка системи державного фінансування діяльності громадських організацій» [Електронний ресурс] / Український незалежний центр політичних досліджень. – 2009. – Доступний з: <<http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=index&catid=26&topic=>>>.

³⁴ Закон України «Про об'єднання громадян» від 16. 06. 1992 р. №2460-XII [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12>>.

³⁵ Закон України від 21. 03. 1991 р. №875-XII «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=875-12>>.

Окрім того, надсилається запит Міністерству юстиції України на підтвердження їхнього всеукраїнського статусу, і якщо деякі організації з тих чи інших причин такого підтвердження не отримали, отже, не змогли одержати і державне фінансування.

Найбільша квота, особливо щодо матеріального заохочення працівників, постійно припадає на УТОГ та УТОС, решта громадських організацій, на думку учасників дискусії, фінансується Міністерством праці та соціальної політики України за залишковим принципом. Окрім кошторисів заходів, кожна організація, яка одержує державне фінансування від зазначеного міністерства, має розробити анкети власних програм. Унікальні заходи міністерство, як правило, підтримує, а якщо їх пропонує декілька організацій, то кого підтримати, воно обирає за власним рішенням.

Учасники інтерв'ю повідомили, що в Міністерстві України у справах сім'ї, молоді та спорту склад конкурсної комісії щороку змінюється наказом міністра. До складу комісії обов'язково включають представників молодіжних громадських організацій. Раніше діяла заборона на участь у конкурсній комісії представників організацій, які подавали проекти, але фактично її не виконують. На конкурсах для молодіжних організацій проекти презентують і захищають перед конкурсною комісією особисто керівники організацій або проектів. Разом з тим, учасники дискусії підтвердили, що кількість випадків призначення державного фінансування організаціям, які раніше його не одержували, щороку зростає.

Міністерства, за винятком Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, як правило, не укладають контрактів із ОГС, чий проекти було підтримано. Міністерство праці та соціальної політики України, наприклад, видає наказ про затвердження паспорту бюджетної програми. Перший заступник міністра затверджує плани використання коштів громадською організацією (третій примірник документа передається казначейству).

Стосовно можливого вдосконалення процедури: на сьогодні «єдиного вікна» щодо проведення конкурсів у міністерствах немає, тому доводиться візувати документи в різних чиновників, навіть у різних офісах. Окрім того, надмірна кількість документів має бути нотаріально посвідчена. Це забирає багато часу й іноді навіть перешкоджає участі у конкурсах.

Також неодноразово підтверджувався учасниками інтерв'ю факт, що державне фінансування проектів ОГС значно відрізняється від передбачених законодавством процедур. Поряд з цим процедури державного фінансування мають відомчу специфіку стосовно таких важливих питань, як графік платежів, вимоги до власних внесків ОГС.

Наприклад, Міністерство праці та соціальної політики України на початку року видає план асигнувань, наказ про затвердження паспорту бюджетної програми, лімітну довідку. На підставі офіційного запиту Міністерство фінансів України переказує кошти на рахунок ОГС. Якщо фактично бюджетні кошти не надходять на рахунок, реєструється кредиторська заборгованість організації, але практично це мало допомагає діяльності ОГС.

Крім того, суми бюджетних асигнувань у цілому доволі умовні: із передбачених бюджетом сум фактично сплачується, як правило, лише 50%. Авансові платежі наразі не практикуються, хоча в 2007–2008 роках така практика була звичайною, що для більшості ОГС, безумовно, зручно.

Учасники дискусії підтвердили також, що жодне міністерство не фінансує 100% витрат громадських організацій, постійно наголошуючи, що ОГС мають можливість отримання грантів, створення дочірніх підприємств та інші джерела додаткових коштів. Тому власний внесок є, по суті, обов'язковою умовою одержання державного фінансування. Власний внесок ОГС становить, як правило, 25% коштів для молодіжних організацій, а деякі заходи організації змушені проводити за власні кошти. Для окремих проектів такий внесок є надмірно великим.

Так, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту наполягає, щоб внесок був саме грошовий, а не в формі волонтерської праці, використання обладнання тощо. Напри-

клад, власний внесок ОГС може бути прийнятий у формі платежів за оренду приміщень з рахунку організації або її партнерів.

Значну проблему створює також відсутність, на відміну від грантів міжнародних організацій, періодичних траншів у бюджетному фінансуванні, що змушує організації більшу частину року або навіть цілий рік працювати на власних коштах. Розподіл бюджетних коштів здійснюється без проведення оцінки потреб інвалідів та інших цільових груп, а організації просто намагаються ділити річні асигнування на щомісячні кошториси.

Крім того, під час проведення згаданого вище інтерв'ю Українського незалежного центру політичних досліджень підтвердився той факт, що Державне казначейство має щоденні ліміти стосовно фінансування так званих незахищених статей витрат. Бюджетні класифікатори не включають державну підтримку програм і проектів організацій громадянського суспільства до захищених статей, а отже, ОГС доводиться розносити якомога більше витрат за такими захищеними статтями, як заробітна плата (код 1111), комунальні послуги (код 1160), харчування учасників заходів тощо. Це значно зменшує ефективність багатьох заходів.

Наприклад, Порядок використання коштів державного бюджету для надання фінансової підтримки громадським організаціям інвалідів³⁶ дозволяє використовувати до 35% бюджетних коштів на матеріальне заохочення працівників організації. Але відповідний код бюджетного класифікатора 1310 не належить до захищених статей витрат, тому ОГС фактично не можуть скористатися цими коштами до кінця фінансового року.

Органи казначейства можуть тримати платіжні документи на незахищені статті витрат до 10 днів, доки не прийде дозвіл, що практично унеможлиблює проведення організаціями багатьох заходів.

Вказаний Порядок встановлює чимало безпідставних обмежень на напрями використання коштів. Наприклад, дозволяється тільки оренда, а не придбання і ремонт основних засобів (код 2000), оргтехніки тощо. Проблематично для громадських організацій дотримуватися і деяких інших вимог Порядку, як-от: квоти на учасників заходів – не менше 60% інвалідів.

Також сьогодні існують значні розбіжності у відомчих практиках звітності, контролю, моніторингу та оцінки проектів ОГС. Зокрема, квартальна і річна звітність до Міністерства України з надзвичайних ситуацій оцінюється як нескладна та достатньо адекватна, що не приводить до конфліктних ситуацій між ОГС та департаментами міністерства.

Звітність до Міністерства праці та соціальної політики України дозволяє чиновникам зрозуміти загальну картину діяльності ОГС, оцінити ефективність використання коштів та результати окремих заходів. Але вона значно більша за обсягом, ніж в Міністерстві з надзвичайних ситуацій.

Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту також не вимагає надмірної звітності. На його сайті є окрема електронна сторінка, де громадські організації, які одержують державне фінансування, самостійно розміщують свою звітність – така умова включається в договори, і копії того, що організації розміщують на цій сторінці, вони мають додавати до своїх звітів.

Обов'язкові звіти організації подають наприкінці проектів – через особливості графіку державного фінансування це відбувається, як правило, у другій половині року. Якщо проекти обмежуються окремими заходами (конференції тощо), звітність подається через один-два місяці. Часто звітність про проекти розміщується на власних сайтах громадських організацій або їхніх партнерських організацій. На сайтах усіх вказаних міністерств розміщено календарні плани заходів, де розписано участь певних ОГС у їхній реалізації.

³⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 26. 03. 1998 р. №236 «Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів державного бюджету для надання фінансової підтримки громадським організаціям інвалідів» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=236-2008-%EF>>.

Учасники дискусії підтвердили: фінансовий контроль використання бюджетних коштів постійно здійснюють органи Контрольно-ревізійного управління Міністерства фінансів України відповідно до законодавства.

Програмний (операційний) контроль проводиться переважно щодо окремих заходів, на яких присутні представники міністерств, котрі складають власні звіти. Але через обмеження бюджетного фінансування подібних витрат цей контроль досить формальний.

Наприклад, Міністерству праці та соціальної політики України ОГС раніше не надавали інформації для оцінки ефективності заходів, тепер інформування про проведені заходи обов'язкове, як і запрошення представників міністерства, котрі потім пишуть окремі висновки. Втім, оцінка ефективності заходів досить формальна (за бальною системою) і не стосується якісних змін.

На сьогодні досить поширеною в середовищі ОГС є думка про те, що необхідна окрема постанова Кабінету Міністрів, яка б ухвалила єдину для всіх міністерств методику організації конкурсів, що мають ґрунтуватися на затверджених пріоритетах. Утім, хоча уніфіковані правила мають залишати і певний простір для дій окремих міністерств, проблема полягає в тому, щоб уникнути дублювання відомчих функцій.

Уже неодноразово наголошувалося на важливості вивчення і використання практичного досвіду європейських країн у сфері державного фінансування проектів організацій громадянського суспільства, проте в Україні досі фінансують мережі таких організацій або захищені статті витрат, а не конкретні послуги з боку ОГС.

2.2. Фінансування з боку приватного сектора та окремих громадян

Близько третини фінансування організації громадянського суспільства одержують у формі коштів і майна від приватних донорів – юридичних і фізичних осіб у якості благодійних пожертв (безповоротної фінансової допомоги) (див. табл. 1).

Конкретний розмір частки доходів ОГС від безповоротної допомоги зазнає незначних коливань, наприклад, дещо зростаючи у роки, коли відбувалися президентські або парламентські вибори, або зменшуючись, коли зупинялася дія пільг щодо оподаткування інших доходів ОГС.

Згідно з діючим законодавством (Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств», п. 1.22 ст. 1,)³⁷, безповоротна фінансова допомога для ОГС включає:

1) суму коштів, передану за договорами дарування та іншими договорами, які не передбачають компенсації чи повернення коштів (окрім бюджетних дотацій і субсидій), чи без укладання цих угод;

2) суму безнадійної заборгованості, відшкодовану після її списання, якщо ця заборгованість раніше була включена до валових витрат кредитора;

3) суму заборгованості перед іншою особою, яка не стягнута після закінчення терміну позовної давності (як правило, три роки);

4) кредит чи депозит, наданий без встановлення термінів повернення основної суми, крім кредитів, наданих під безстрокові облігації, та депозитів до запитання у банках, включаючи нараховані на суму кредиту або депозиту відсотки;

5) суму відсотків, умовно нарахованих на суму поворотної фінансової допомоги, не поверненої на кінець звітного кварталу, в розмірі облікової ставки Національного банку України, розрахованої на день фактичного використання такої допомоги.

Інколи підприємства-благодійники просять прорекламувати їхній внесок у діяльність ОГС. Проте досі не вирішено, чи включається до безповоротної фінансової допомоги дохід від спонсорства – реклами назви чи торговельної марки підприємства-спонсора.

³⁷ Закон України від 28. 12. 1994 р. №334/94-ВР «Про оподаткування прибутку підприємств» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=334%2F94-%E2%F0&p=1288600175262795>>.

Хоча в Україні переважає фінансування саме у формі коштів, як окремий його вид виділяється також сума безоплатно наданих ОГС товарів і послуг (Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств», п. 1.23 ст. 1)³⁸, до яких належать:

- 1) товари, надані відповідно до договорів дарування, інших договорів, які не передбачають грошову або іншу компенсацію вартості матеріальних цінностей і нематеріальних активів або їх повернення, або без укладання таких угод;
- 2) роботи і послуги, які надаються без вимоги компенсації їхньої вартості;
- 3) товари, передані на відповідальне зберігання і використані ОГС у виробничому або господарському обороті.

Представники ОГС та експерти постійно вказують на недостатність і нестабільність податкових стимулів для місцевих приватних донорів, зокрема юридичних осіб, як основну перешкоду фандрейзінгу для ОГС.

Згідно із Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств», платники податку на прибуток підприємств на загальних підставах можуть включати до своїх валових витрат вартість коштів або майна, безоплатно переданих ОГС, у розмірі від 2 до 5% оподаткованого прибутку попереднього звітного року, а також до 10% оподаткованого прибутку при наданні допомоги підприємствам всеукраїнських об'єднань осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, де працює за основним місцем роботи не менше 75% таких осіб, та цим об'єднанням для проведення їхньої благодійної діяльності³⁹.

Утім, вказані пільги для донорів – необхідний, але вочевидь недостатній крок у державній політиці, якщо її очікуваним результатом має стати стабільніше фінансування українських ОГС місцевими донорами. Разом з тим, прийнятий у поточному році в першому читанні Податковий кодекс, який фактично *нищить спрощену систему оподаткування та звітності і тим самим ставить під удар саме існування малого та значної частини середнього бізнесу, призведе до закриття діяльності понад 60% приватних підприємців (опитування, проведене на сайті газети «Приватний підприємець»⁴⁰), що негативно позначиться на такому джерелі фінансування ОГС, як внески приватних донорів.*

Окрім того, і сьогодні передача коштів чи майна не змінює податкові зобов'язання юридичних осіб і підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування. Тобто фінансування ОГС з їхнього боку може здійснюватися виключно з їх чистого прибутку. Проте до прийняття закону про спрощену систему оподаткування суб'єктів малого підприємництва зміни державної політики малоімовірні, хоча порядок обліку та оподаткування доходів потребує уточнення (як-от: від гастрольних та інших благодійних заходів на користь ОГС).

Значна кількість підприємців та підприємств в Україні щороку декларує нульові прибутки чи збитки. Внески на користь ОГС не можна включати до сум збитків або валових витрат за відсутності прибутку, тому значна група місцевих донорів взагалі позбавлена можливості легально фінансувати ОГС у формі благодійних внесків.

Якщо державна політика має на меті не лише короткострокові фіскальні результати, а й більшу прозорість фінансової діяльності ОГС, то такій ситуації не можна знайти виправдання. Міжнародний досвід показує, що фактичний рівень підтримки бізнесом благодійності та неприбуткових організацій у цілому майже не залежить від наявності податкових пільг та власного задекларованого прибутку. Проте прозорість та можливість контролю за цільовим використанням цієї допомоги залежить переважно від адекватної державної політики. У нашій державі бізнесовим структурам вигідніше надавати благодійні внески з власного чистого прибутку, ніж скористатися такими пільгами.

³⁸ Закон України від 28. 12. 1994 р. №334/94-ВР «Про оподаткування прибутку підприємств» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=334%2F94-%E2%F0&p=1288600175262795>>.

³⁹ Пункт 5.2. ст. 5 Закону України від 28. 12. 1994 р. №334/94-ВР «Про оподаткування прибутку підприємств» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=334%2F94-%E2%F0&p=1288600175262795>>.

⁴⁰ [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://www.chp.com.ua/persp_43.php>.

У багатьох країнах сприятливі наслідки для фінансування ОГС мали норми про включення до валових витрат підприємств-донорів внесків до ОГС у розмірі 0,2–0,3% їхніх валових доходів. Подібний варіант, який ґрунтується на базі суми витрат підприємств-донорів на оплату праці, уже діє в Україні згідно із Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств», але стосується тільки внесків в організації роботодавців, які також мають статус громадських. Скористатися цією пільгою також можна, надаючи благодійні внески до ОГС та бюджетних організацій і установ, які мають статус неприбуткових. Тому часто ОГС, по суті, мають конкурувати за обмежені ресурси з бюджетними установами, що не лише негативно впливає на їхню фінансову стабільність, а й може спричиняти негативне ставлення до співпраці між ОГС і державними органами та конфлікт інтересів у деяких державних органах.

З огляду на практичний досвід співпраці українських ОГС та їхніх місцевих донорів, відносно ефективнішими для фандрейзингу є засоби соціального маркетингу, тобто продажу товарів і послуг з відрахуванням частини ціни на конкретні соціальні проекти ОГС. До них належать, зокрема, різноманітні благодійні заходи, як-от: речові лотеї, конкурсний розпродаж, дисконтні та дебетові картки, бонуси і купони, що пропагують цілі та символіку ОГС при продажу товарів і послуг бізнес-компаніями або підприємцями⁴¹.

Стаття 1 Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» №531-97/ВР від 16.09.97 р.⁴² визначає, що благодійництво – це добровільне безкорисливе пожертвування фізичних та юридичних осіб для надання набувачам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги; специфічними формами благодійництва є меценатство і спонсорство.

Оподаткування операцій із надання благодійної допомоги податком на додану вартість залежатиме від того, яким саме організаціям підприємство її надає – зі статусом неприбуткових чи прибуткових. Якщо благодійні внески здійснюються прибутковим організаціям, то податкове зобов'язання при цьому нараховується так само, як і при безоплатній передачі. Але оскільки товари (роботи, послуги) придбали для благодійних цілей, то на підставі підпункту 7.4.4 Закону України «Про податок на додану вартість»⁴³ право на податковий кредит у сумі податку на додану вартість (ПДВ) у вартості цих товарів не виникне.

Підпунктом 5.1.21 Закону про ПДВ встановлено пільгу з цього податку при наданні благодійних внесків неприбутковим організаціям, перелік яких визначено абзацами «а», «б», «е» підпункту 7.11.1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств». Так, передача таким організаціям товарів, робіт, послуг як благодійної допомоги звільняється від оподаткування ПДВ. Але на цю пільгу можна розраховувати тільки при дотриманні певних умов.

По-перше, необхідно, щоб надана благодійна допомога не мала жодних ознак компенсації з боку її одержувача. Інакше це вважатиметься навмисним ухиленням від оподаткування з боку особи, яка її надає. По-друге, одержувачі благодійної допомоги мають дотримуватися вимог Порядку розподілу товарів, отриманих як благодійну допомогу, та

⁴¹ Аналітичний звіт «Фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) в Україні, 2006 р. [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.ucipr.org.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5368&mode=thread&order=0&thold=0>>.

⁴² Закон України від 16.09.97 р. №531-97/ ВР «Про благодійництво та благодійні організації» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=531%2F97-%E2%F0&p=1288600175262795>>.

⁴³ Закон України від 03. 04. 1997 р. №168/97-ВР «Про податок на додану вартість» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=168%2F97-%E2%F0&p=1288600175262795>>.

контролю за цільовим її розподілом у вигляді наданих послуг або виконаних робіт, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №1295 від 17.08.98 р.⁴⁴

Під звільнення від оподаткування ПДВ не підпадають операції з надання благодійної допомоги у вигляді товарів (робіт, послуг), оподатковуваних акцизним збором, цінних паперів, нематеріальних активів і товарів (робіт, послуг), призначених для використання у господарській діяльності, а також тих, що ввозяться на митну територію України, крім товарів, які підпадають під дію міжнародних договорів, згоду на укладення яких надано Верховною Радою України.

Підприємство, що надає благодійну допомогу товарами та користується пільгою з ПДВ, на підставі підпункту 7.4.2 Закону про ПДВ при придбанні цих товарів не має права на податковий кредит з ПДВ.

У разі якщо при придбанні товарів з метою їх подальшого використання в оподатковуваних операціях у межах господарської діяльності платника податку та при використанні їх надалі для надання благодійної допомоги неприбутковим організаціям, визначеним підпунктом 5.1.21 Закону про ПДВ, суму ПДВ включено до складу податкового кредиту з ПДВ, то відповідно до останнього абзацу підпункту 7.4.1 Закону про ПДВ слід нарахувати податкове зобов'язання з цього податку, виходячи зі звичайної ціни товарів, що передаються як благодійна допомога.

Якщо підприємство, купуючи матеріали, що використовуються для виробництва готової продукції, яка буде передаватися як благодійна допомога, включає суму ПДВ до складу податкового кредиту з ПДВ, то податкові зобов'язання з ПДВ нараховуються на частину матеріалів, що були використані на виробництво продукції, переданої в благодійницьких цілях.

До складу валових витрат платника податку включаються суми коштів або вартість товарів (робіт, послуг), добровільно перераховані (передані) протягом звітного року до Державного бюджету України або бюджетів місцевого самоврядування, до неприбуткових організацій, визначених у пункті 7.11 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»⁴⁵, суми коштів, що перераховані юридичним особам, у тому числі неприбутковим організаціям – засновникам постійно діючого третейського суду в розмірі, що перевищує 2%, але не більше 5% оподаткованого прибутку попереднього звітного року, за винятком внесків, передбачених підпунктами 5.6.2 та 5.2.17 Закону.

Згідно з підпунктом 7.11.1 згаданого вище Закону, до неприбуткових установ і організацій належать:

а) органи державної влади України, місцевого самоврядування та створені ними установи чи організації, які утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів;

б) благодійні фонди та організації, створені у порядку, визначеному законом для проведення благодійної діяльності, в тому числі громадські організації, створені з метою проведення екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, освітньої та наукової діяльності, а також творчі спілки та політичні партії, громадські організації інвалідів та їхні місцеві осередки, створені відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян»⁴⁶, науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації, внесені до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави, заповідники, музеї-заповідники;

в) пенсійні фонди, кредитні спілки, створені у порядку, визначеному законом;

г) інші, ніж визначені в абзаці «б» цього підпункту, юридичні особи, діяльність яких не передбачає одержання прибутку згідно з нормами відповідних законів;

⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.98 р. №1295 «Про затвердження Порядку розподілу товарів, отриманих як благодійна допомога, та контролю за цільовим розподілом благодійної допомоги у вигляді наданих послуг або виконаних робіт» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1295-98-%EF>>.

⁴⁵ Закон України від 28. 12. 1994 р. №334/94-ВР «Про оподаткування прибутку підприємств» [Електронний ресурс]. – Доступний з: < <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=334%2F94-%E2%F0&p=1288600175262795>>.

⁴⁶ Закон України від 16.06.92 р. №2460-XII «Про об'єднання громадян» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12>>.

д) спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб, створені для представлення інтересів засновників, що утримуються лише за рахунок внесків таких засновників та не проводять господарської діяльності, за винятком отримання пасивних доходів;

е) релігійні організації, зареєстровані у порядку, передбаченому законом;

є) житлово-будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, створені у порядку, визначеному законом;

ж) професійні спілки, їхні об'єднання та організації профспілок, утворені в порядку, визначеному законом.

Залежно від статусу неприбуткової організації підпунктами 7.11.2–7.11.14 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» визначено види доходу, що звільняються від оподаткування податком на прибуток.

Отже, підприємство, яке здійснило благодійний внесок коштами чи товарами, роботами, послугами, має право включити ці витрати до складу валових витрат у розмірі від 2 до 5% оподаткованого прибутку минулого звітного року. Благодійник зможе скористатися «пільговим» підпунктом 5.2.2 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» тільки за наявності підтвердження, що набувач благодійної допомоги має статус неприбуткової організації. Підтвердженням статусу неприбутковості є копія Рішення про внесення, виключення, відмову у включенні організації (установи) до Реєстру неприбуткових організацій (установ) (далі – Рішення) за формою, наведеною в додатку 2 до Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ, затвердженого наказом Державної податкової адміністрації України №232 від 11.07.97 р.⁴⁷

Благодійність приватних осіб в Україні поступово починає розвиватися завдяки акціям та кампаніям по збиранню коштів організаціями громадянського суспільства⁴⁸. На жаль, небагато громадян цікавляться громадським життям через низький рівень життя, хоча зацікавлення населення громадянським суспільством зростає в першу чергу завдяки інтенсивному політичному життю України. Приватна благодійність реалізується кількома шляхами: представники заможних верств населення засновують власні благодійні структури, насамперед, з метою популяризації власного іміджу. Деякі заможні громадяни, навпаки, займаються благодійністю анонімно. Проте ресурси таких фондів загалом не доступні для організацій громадянського суспільства через бажання благодійників напряду контактувати з одержувачами пожертвувань. Інший шлях – це благодійність через невеликі пожертвування широких верств населення, яка відбувається на рівні громади і часто є відгуком на кризові ситуації в суспільстві або акції організацій. Ще один шлях, який не можна назвати благодійністю в повному сенсі цього слова, – членські внески (певна частина ОГС, насамперед професійні спілки, існують завдяки членським внескам). На жаль, отримання приватних пожертв є технічно досить складною процедурою. В організацій є тільки два шляхи збору пожертв – безготівковий, через переказ коштів на їхній розрахунковий рахунок, або готівковий – у їхню касу. Обидва шляхи технічно незручні, насамперед для благодійників.

Приватна благодійність підтримується державою через надання податкового кредиту фізичним особам у розмірі 2–5% річного оподаткованого доходу⁴⁹. Проте ця норма обмежується тільки платниками податку, поширюється тільки на заробітну плату та не враховує інтереси пенсіонерів, непрацюючих осіб, фізичних осіб-підприємців. Також ця норма не стосується членських внесків до неприбуткових організацій. Тому донори – фізичні особи практично не користуються правом на податковий кредит за свої пожертви та інші внески в ОГС. З огляду на

⁴⁷ Наказ Державної податкової адміністрації України від 11.07.97 р. №232 «Про затвердження форми Звіту про використання коштів неприбуткових організацій і установ та порядку її заповнення» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0290-97>>.

⁴⁸ Чи можлива відсоткова філантропія в Україні [Електронний ресурс] / Центр філантропії. – Доступний з: <philanthropy.org.ua/chi-mozhliva-vidsotkova-filantropiya-v-ukraini>.

⁴⁹ Підпункт 5.3.2. ст. 5 Закону України від 22.05.2003 р. №889-IV «Про оподаткування доходів фізичних осіб» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=889-15&p=1288600175262795>>.

низькі ставки податку з доходів фізичних осіб та абсолютні суми їхніх доходів у формі заробітної плати, податкові пільги для донорів – фізичних осіб не оцінюються як критичні для фінансування ОГС. Це стосується і перспектив застосування в Україні поширених у країнах Центральної і Східної Європи норм про так звану «1%-ву філантропію». Вона передбачає відрахування органами податкової служби – за бажанням фізичної особи – певного відсотка від суми податку з доходів цієї особи на користь суспільно корисних організацій, визначених законом.

Окрім того, фізичні особи надають допомогу ОГС переважно у формі безоплатних послуг і волонтерської праці, які наразі не враховуються в податковій звітності та державній статистиці. В Україні уже чинні декілька нормативних актів стосовно волонтерів. Проте окремого закону і до сьогодні немає, на відміну від, наприклад, Іспанії, хоча спроби його прийняти були. Зокрема, у 2007 році проект Закону України «Про волонтерство» вносився до розгляду у Верховну Раду України. Наразі правовий статус волонтерів досі є, по суті, невизначеним та об'єднує в одній категорії і працівників ОГС, і виборних посадових осіб, і виконавців безоплатних послуг.

Цивільний кодекс України надає ОГС значні можливості для фінансування також у рамках спадкового права (заповіти, спадкові вимоги та договори, а також створення установ на підставі заповітів)⁵⁰. Втім, від 2004 року, коли цей кодекс набрав чинності, минуло ще надто мало часу, щоб подібна практика в Україні стала достатньо поширеною.

2.3. Фінансування за рахунок надання платних послуг

Значний негатив у вирішенні проблем фінансової стійкості організацій громадянського суспільства вносить фактична заборона (з певними нюансами) займатися комерційною діяльністю.

Закон України «Про об'єднання громадян»⁵¹ надає право громадським організаціям займатися комерційною діяльністю лише шляхом створення госпрозрахункових установ і організацій зі статусом юридичної особи. Разом з тим, Господарський кодекс України дозволяє це робити, але при цьому ОГС має використати отриманий прибуток на виконання статутних завдань. На практиці в окремих випадках це спричинює однобоке трактування чинного законодавства податковими органами, що призводить до втрати окремими ОГС статусу неприбутковості. Це, в свою чергу, обмежує джерела фінансування та знижує фінансову сталість організацій. Ускладнення процесу правильного оформлення комерційної діяльності громадських організацій не відповідає практиці розвинених країн, де таке право неприбуткових організацій передбачене за умови використання прибутків на здійснення статутної діяльності, без будь-яких інших обмежень і трактувань.

При вирішенні питань регулювання власної діяльності ОГС та їхнього оподаткування необхідно чітко визначитися, що є такою діяльністю. ОГС може мати банківський рахунок, інвестиції в цінні папери та інші інвестиції, які дають дохід у вигляді дивідендів та зростання ринкової вартості. Існує також періодична діяльність, така як благодійні лотереї та аукціони. Але така діяльність розглядається як форма залучення внесків і також не є підприємницькою. Не розглядаються як торгівля чи підприємницька діяльність, наприклад, плата за вхід до музею чи послуги благодійного медичного центру – у більшості випадків вона є символічною. В окремих країнах надходження з таких джерел в податковому законодавстві чітко визначені як непідприємницька діяльність, в інших – це не визначено, але є традицією.

Що стосується підприємництва в таких сферах діяльності, як реалізація товарів та надання послуг, то визначити, чи є така діяльність неприбутковою, складно. Наприклад, робота для

⁵⁰ Цивільний кодекс України від 16. 01. 2003 р. №435-IV [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15&p=1288600175262795>>.

⁵¹ Стаття 24 Закону України від 16.06.92 р. №2460-XII «Про об'єднання громадян» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12>>.

осіб з фізичними вадами основною своєю метою має не підприємництво та отримання прибутків, а працевлаштування. Окрім того, все більше організацій працюють за контрактами, що покладають на них зобов'язання надавати товари та послуги для третіх сторін (наприклад, освітні програми), при цьому самі організації розглядають таку свою діяльність як основну.

В одних країнах, наприклад у Польщі, непідприємницька та підприємницька діяльність можуть здійснюватися однією організацією, в інших, наприклад у Великобританії, підприємницька діяльність може здійснюватися лише дочірнім підприємством ОГС. Але у будь-якому випадку податок на прибуток не сплачується. У Франції ОГС не можуть займатися підприємницькою діяльністю, тому проблеми оподаткування просто не виникає.

У більшості країн ОГС дозволяється займатися підприємницькою діяльністю задля підтримання своєї основної діяльності, але за двох умов: прибуток організації не розподіляється і спрямовується на основну діяльність, організація створюється та працює задля досягнення некомерційних цілей. Запропонований критерій можливості НПО здійснювати підприємницьку діяльність називається критерієм «основної мети». За цим критерієм НПО, більше половини діяльності якої є підприємництво, втрачає свій статус та пільги⁵².

Альтернативним є критерій «спрямування доходу». Згідно з цим критерієм організація матиме пільги доти, допоки дохід від підприємницької діяльності спрямовується на гуманітарні цілі. Традиційно вважається, що друга концепція краща, оскільки з'являється можливість для розвитку неприбуткового сектора в перехідних економіках. Проте проблема є суто податковою, світова практика оподаткування охоплює весь спектр можливостей: від заборони підприємницької діяльності до повного її дозволу. Так, у Болгарії прибуток від підприємницької діяльності оподатковується незалежно від шляхів використання; у Польщі прибуток, що спрямовується на цілі НПО, не оподатковується.

Надання дозволу недержавним організаціям займатися господарською діяльністю для виконання статутних завдань надзвичайно важливе, особливо в країнах із нерозвиненим приватним капіталом. Дозвіл здійснювати комерційну діяльність може суттєво підтримати сектор неприбуткових організацій в умовах економічного спаду. Основною проблемою регулювання оподаткування власної діяльності НПО є визначення меж та обсягу власної діяльності, яку може проводити неприбуткова організація. Загалом неприбуткові організації конкурують з підприємницькими не тільки на ринку, а й за державне замовлення. Основним аргументом проти пільгового оподаткування неосновної діяльності НПО є загроза підриву діяльності підприємницького сектора.

Вагомим джерелом підвищення фінансової стійкості ОГС може стати надання платних послуг, зокрема державі. Участь у процедурах державних закупівель можуть брати будь-які юридичні особи, у тому числі ОГС. Ці процедури обов'язково застосовуються, якщо розмір закупівель перевищує 100 тис. грн для товарів або 300 тис. грн – для робіт (Закон України від 01.06.2010 р. №2289-IV «Про здійснення державних закупівель»⁵³).

Наразі ОГС беруть участь майже виключно в процедурах відкритих торгів (тендерів), бо мають найбільшу регуляторну базу серед шістьох передбачених законом процедур (закриті торги, двоступеневі торги, котирування, закупівлі у одного виконавця). Участь ОГС у тендерах обмежує кілька чинників. По-перше, кваліфікаційні вимоги щодо виконавців дозволяють прямо чи опосередковано виключати зі складу учасників більшість ОГС на таких підставах, як територіальний статус, кількість штатних працівників або неспроможність внести тендерне забезпечення (певний відсоток від суми закупівлі). Також численні види господарської діяльності підлягають державному ліцензуванню чи сертифікації та внесенню до спеціальних державних реєстрів, що не завжди дозволяє ОГС зберігати статус неприбуткової організації.

⁵² Законодавче регулювання діяльності неприбуткових організацій: світовий досвід та рекомендації для України [Електронний ресурс] / Лабораторія законодавчих ініціатив. – 2001. – Доступний з: <http://www.parliament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=42&as=0>.

⁵³ Стаття 2 Закону України від 01.06.2010 р. №2289-IV «Про здійснення державних закупівель» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2289-17&p=1288600175262795>>.

Однією з умов державного фінансування ОГС, які діють у сфері соціальних послуг або беруть участь у процедурах державної закупівлі інших послуг, є вимоги щодо відсутності заборгованості перед бюджетом та наявності аудиторського висновку. Малим ОГС виконати ці цілком слушні вимоги нелегко з огляду на чинну заборону списання і відстрочення виплат заборгованості перед бюджетами і державними цільовими фондами.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні»⁵⁴ скасовані окремі норми Закону України «Про соціальні послуги», зокрема:

- «недержавні суб'єкти, що бажають надавати соціальні послуги на професійній основі за рахунок власних коштів, залучених коштів або коштів державного чи місцевого бюджетів, надають їх на підставі ліцензії в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України»;
- «професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг підлягає ліцензуванню, умови і порядок якого визначаються Кабінетом Міністрів України».

Цей закон створює сприятливіші порівняно з тими, які діяли раніше, умови для надання соціальних послуг ОГС та створених ними підприємств і установ завдяки таким змінам:

- скороченню мінімального розміру статутного капіталу товариств з обмеженою відповідальністю зі 100 мінімальних заробітних плат до однієї (з 66 900 до 907 грн (станом на 1 жовтня 2010 р.)), що корелює з європейським підходом;
- встановлення мінімального терміну оренди державного та комунального майна – не менше п'яти років (окрім випадків, коли орендар пропонує менший термін);
- встановленню до січня 2011 року мораторію на підвищення чинної орендної плати за користування державним майном;
- зміні з 28 лютого 2010 року ліцензування сфери господарської діяльності, в якій задіяна частина організацій громадянського суспільства та їхніх підприємств;
- скасуванню вимоги щодо ліцензування діяльності ОГС у сфері соціальних послуг;
- обмеженню терміну видачі дозвільних документів (до 10 робочих днів);
- поширенню на всі дозвільні документи принципу: якщо дозвіл або відмова у його видачі не були відправлені у 10-денний термін, вважається, що дозвіл одержано без отримання відповідного дозвільного документа.

Звичайно, ці зміни є позитивними, проте для створення сприятливого середовища для функціонування та діяльності ОГС у цій сфері їх послуг недостатньо. Слід зазначити, що інформация про благодійні заходи та соціальні послуги не визнається соціальною рекламою, а отже, не звільняється від оподаткування. Також усі ОГС, за винятком громадських організацій у сфері культури та мистецтв, організацій ветеранів та інвалідів, згідно із Законом України «Про оренду державного та комунального майна»⁵⁵, мусять брати участь у конкурсах на право оренди державного та комунального майна задля впровадження своєї діяльності. ОГС, що стали переможцями конкурсів проектів, не мають права на оренду приміщень, необхідних для їхньої діяльності, без проведення додаткового конкурсу. Крім того, поки що відсутні державні стандарти, нормативи та стандарти якості надання соціальних послуг, не впроваджено державних програм підготовки та сертифікації волонтерів, які на довгостроковій основі надають соціальні та інші суспільно корисні послуги⁵⁶, що, у свою чергу, також стримує розвиток ринку соціальних послуг.

⁵⁴ Закон України від 15.12.2009 р. №1759-IV «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1759-17>>.

⁵⁵ Закон України від 10.04.1992 р. №2269-12 «Про оренду державного та комунального майна» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2269-12>>.

⁵⁶ Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? [Електронний ресурс] / [Матеріали Всеукраїнської конференції]; Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД) за сприяння проекту «Об'єднуємося заради реформ» (UNITER) та Національного фонду демократії (NED). – Доступний з: <<http://gurt.org.ua/news/conferences/5535/>>.

В українському бюджетному законодавстві апіорі передбачається, що соціальні послуги надаються державними установами. Відповідно вся бюджетна політика спрямована на утримання державних бюджетних установ та їхню орієнтацію на потреби громадян, хоча є певні позитивні тенденції щодо фінансування ОГС, які готові надавати такі послуги.

Проте законодавство та політична воля депутатів обмежують доступ ОГС до фінансування з державного бюджету (фактично в більшості випадків воно надається тільки через місцеві бюджети), а відтак у державному бюджеті не передбачено умов та розміру субвенцій із нього на виконання цільових програм надання соціальних послуг. Не більше 10% українських міст фінансують ОГС, які надають соціальні послуги, через конкурси соціальних проектів, що забезпечує більшу прозорість та ефективність їхньої діяльності та її орієнтацію на потреби громадян. У решті громад розподіл коштів здійснюється в «ручному» режимі⁵⁷.

Суттєві недоліки у системі соціального замовлення пов'язані також з відсутністю необхідної достовірної інформації. З одного боку, громадські організації через відсутність достатніх ресурсів широко не інформують громадськість про ті соціальні послуги, які вони надають, з іншого – деякі учасники соціального співробітництва також не зацікавлені у поширенні певної інформації (наприклад, про перебіг обговорення статей бюджету місцевими органами влади та благодійну діяльність бізнесових структур). Хоча обмін інформацією, знаннями та досвідом сприятиме розвитку кожного з них⁵⁸.

Також хочемо звернути увагу на дві суттєві проблеми, які виникають перед ОГС при наданні платних послуг. Згідно зі змінами, які внесені до Закону України від 03.06.2005 р. №2642-IV «Про податок на додану вартість», неприбуткові організації повинні зареєструватися як платники ПДВ, щойно загальна сума від здійснення операцій з поставки товарів (послуг), у тому числі з використанням локальної або глобальної комп'ютерної мережі, що підлягають оподаткуванню згідно з цим Законом, нарахована (сплачена, надана) такій особі або в рахунок зобов'язань третім особам, протягом останніх 12 календарних місяців сукупно перевищить 300 000 грн (без урахування податку на додану вартість). Перша проблема, яка при цьому може виникнути, – це втрата організацією статусу неприбутковості, друга ж стосується навіть сум, які не перевищують 300 000 грн, і вимагає постійного контролю з боку організації за рівномірністю надходження оплати послуг протягом 12 календарних місяців. Якщо кошти отримуються нерівномірно або оплата здійснюється одноразово за великий обсяг послуг, ОГС може втратити шанси з надання послуг протягом достатньо тривалого періоду, навіть до 11 місяців.

Право самостійно проводити господарську діяльність належить до загальних цивільних прав недержавних юридичних осіб, у тому числі й неурядових неприбуткових організацій. Це право закріплено в Рекомендації 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам (прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні) стосовно правового статусу неурядових організацій (НУО) в Європі №СМ/Рес(2007)14: «НУО, які мають правосуб'єктність, повинні мати такі самі права, які зазвичай належать іншим юридичним особам, і на них мають поширюватися такі самі обов'язки та санкції у сфері адміністративного, цивільного та кримінального права, які зазвичай застосовуються до таких юридичних осіб»⁵⁹.

Конкретніші норми щодо права вести господарську діяльність встановлює п.14 Рекомендацій: «НУО повинні мати можливість вільно здійснювати будь-яку законну економічну,

⁵⁷ Взаємодія органів державної влади і організацій громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – 2007. – Доступний з: <www.niss.gov.ua/Monitor/juli/23.htm>.

⁵⁸ Взаємодія органів влади і організацій громадянського суспільства: дослідження [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Доступний з: <<http://www.niss.gov.ua/Monitor/juli/23.htm>>.

⁵⁹ Громадянське суспільство в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Доступний з: <eu.prostir.ua/.../civil%20society%20in%20EU-Ukraine%20association%20agreement.pdf>.

господарську або комерційну діяльність для сприяння своїй основній діяльності, без вимог жодних спеціальних дозволів, проте за умов виконання будь-яких ліцензійних або регуляторних вимог, які зазвичай застосовуються щодо відповідної діяльності».

На сьогодні тільки сім із 27 держав Євросоюзу оподатковують доходи суспільно корисних організацій від господарської діяльності. В Німеччині звільнено від оподаткування навіть доходи від неосновної чи не пов'язаної зі статутними цілями діяльності в розмірі до 35 тис. євро на рік, в Угорщині – до 41 тис., у Великій Британії – до 60 тис., а у Литві – навіть до 300 тис. євро⁶⁰. Інші країни, як-от Чехія і Словаччина, звільняють від податку доходи від культурних та освітніх заходів, соціальних послуг, спортивних змагань, аукціонів та лотерей із благодійними цілями.

Чи можуть українські організації займатися подібною діяльністю? Адже за умов економічної кризи можливості отримувати приватні пожертвування та інші добровільні внески значно обмежуються⁶¹. Проте українські НУО змушені розраховувати саме на ці пожертвування, бо отримують обмаль коштів від надання послуг чи іншої господарської діяльності: менше 12% загального доходу порівняно з 47% в Угорщині або 90% в Італії чи 96% в Японії.

Навіть одержання доходу в рамках державних закупівель товарів і послуг, у тому числі соціальних, потребує чітких гарантій права вести господарську діяльність, зокрема для громадських організацій. А таких гарантій немає, більше того, українські суди постійно відмовляють організаціям у праві вести таку діяльність або в одержанні необхідних ліцензій у встановлених законодавством випадках, навіть якщо закон, наприклад Закон України «Про соціальні послуги»⁶², чітко вказує, що ці послуги мають надавати саме неприбуткові організації, а не їхні підприємства. Також неврегульованими залишаються питання щодо благодійних аукціонів та лотерей.

Основною проблемою законодавчого регулювання залишається протиріччя положень ст. 8 та 24 чинного Закону України «Про об'єднання громадян». З одного боку, в Законі йдеться про право громадських організацій проводити господарську діяльність не тільки через дочірні підприємства, а й безпосередньо. Проте адміністративна і судова практика чітко дотримуються обмежувального тлумачення Закону і вимагають проводити будь-які види діяльності, які навіть потенційно можуть принести прибуток, через участь в інших підприємствах.

У більшості країн, які стали членами Європейського Союзу до 2004 року (Австрія, Велика Британія, Греція, Данія, Ірландія, Іспанія, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Франція та Швеція), закони не встановлюють спеціальних обмежень щодо господарської діяльності НУО. У країнах, які недавно приєдналися до ЄС, загальне право вести таку діяльність визнають законодавства Естонії та Латвії⁶³.

Обґрунтуванням бюрократичної пильності до господарської діяльності НПО досі слугує ст. 24 Закону України «Про об'єднання громадян»: громадським організаціям дозволено здійснювати «господарську та іншу комерційну діяльність шляхом створення господарських установ та організацій зі статусом юридичної особи, заснування підприємств у встановленому законодавством порядку». Решта ніби не відповідає законодавству України, що й призводить до вказаних вище численних проблем. Фіскальні органи в переважній більшості випадків вважають, що господарська діяльність включає безплатне надання послуг.

⁶⁰ Comparative charts of foundation laws (2009). – European Foundation Centre, 2010.

⁶¹ Згідно з даними Міністерства економіки України в першому півріччі 2009 року прибуток українських підприємств становив 20,6 млрд. грн порівняно зі 193 млрд грн протягом 2008 року. Це означає, зокрема, що у 2010 році підприємства зможуть включити до своїх валових витрат внески до НУО в сумі, що не перевищить 800 млн грн. Утім, у 2008 році такі пожертвування становили близько 2600 млн грн.

⁶² Закон України від 19. 06. 2003 р. №966-IV «Про соціальні послуги» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15>>.

⁶³ Журнал «Громадянське суспільство» [Електронний ресурс]. – 2010. – №2(13). – С. 28. – Доступний з: <http://www.eternityclub.kiev.ua/pdf/gr_obsh_2.pdf>.

Таким чином, виникає патова ситуація, коли в будь-якому випадку НПО не уникнути фактичного порушення заборони на господарську діяльність. У пункті 1.32 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»⁶⁴ чітко вказано, що господарською діяльністю є «будь-яка діяльність, спрямована на одержання доходу в грошовій, матеріальній чи нематеріальній формі», а участь НПО в організації такої діяльності є регулярною, постійною і суттєвою, в тому числі у разі здійснення цієї діяльності через представників від імені НПО. Пункт 1.31 цього ж Закону уточнює, що й безоплатне надання результатів робіт і послуг вважається продажем, тобто отриманням доходу, принаймні в нематеріальній формі.

Протириччя містяться й у ст. 904 Цивільного кодексу України, яка дозволяє укласти договори про безплатне надання послуг – не для реклами, а за умови відшкодування замовниками усіх витрат виконавцеві певних послуг, у тому числі НПО, тобто одержувати кошти.

Проте чимало правників переконані, що положення Конституції та інших рамкових законів про основні свободи і права не чинні, доки їх не регламентують спеціальні закони чи навіть підзаконні регуляторні акти.

Але у разі господарської діяльності НПО постійно нехтують тим фактом, що вже згаданий Закон України «Про об'єднання громадян» є саме рамковим, а не спеціальним: він стосується і бірж, і житлових кооперативів, і політичних партій, і фондів, і навіть професійних та творчих спілок.

Натомість спеціальні закони прямо дозволяють громадським організаціям проводити самостійну господарську діяльність. Йдеться не лише про громадські організації інвалідів або осіб, потерпілих від аварії на ЧАЕС. Це право підтверджують, зокрема, закони «Про кооперацію» (ст. 23)⁶⁵, «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» (ст. 9)⁶⁶, «Про організації роботодавців» (ст. 11)⁶⁷, «Про кредитні спілки» (ст. 21)⁶⁸, а також «Про благодійництво та благодійні організації» (ст. 20)⁶⁹.

Перелік спеціальних законів зростає щороку. Так, з травня 2004 року плату за послуги третейських судів без створення юридичної особи, якими є ОГС, у тому числі у складі всеукраїнських громадських організацій, звільнено від податку на прибуток. Такі надходження не вважаються надходженнями від підприємницької діяльності.

Стаття 36 Конституції України гарантує рівність усіх громадських організацій перед законом. Згідно зі ст. 8 Конституції, її положення мають пряму дію, що підтвердив і Конституційний суд, скасувавши дискримінаційні положення законів «Про молодіжні та дитячі громадські організації» і «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Якщо кожному виду громадських організацій спеціальним законом дозволена господарська діяльність, то пряма дія ст. 36 Конституції означатиме і неконституційність загальної заборони на господарську діяльність таких організацій.

У статті 42 Конституції гарантовано право кожної особи займатися підприємницькою діяльністю, яке є спеціальним правом щодо господарської діяльності. Це право НПО конкре-

⁶⁴ Закон України від 28. 12. 1994 р. №334/94-ВР «Про оподаткування прибутку підприємств» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=334%2F94-%E2%F0&p=1288600175262795>>.

⁶⁵ Закон України від 10. 07. 2003 р. №1087-IV «Про кооперацію» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1087>>.

⁶⁶ Закон України від 07. 10. 1997 р., №554/97 – ВР «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=554%2F97-%E2%F0>>.

⁶⁷ Закон України від 24. 05. 2001 р. №2436-III «Про організації роботодавців» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2436-14>>.

⁶⁸ Закон України від 20. 12. 2001 р. №2908-III «Про кредитні спілки» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2908-14&p=1288600175262795>>.

⁶⁹ Закон України від 16. 09. 1997 р. №531/97-ВР «Про благодійництво і благодійні організації» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=531%2F97-%E2%F0>>.

тизується у ст. 86 Цивільного кодексу: «непідприємницькі товариства та установи можуть, поряд зі своєю основною діяльністю, здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню».

Перехідні положення Конституції (п. 1) вказують, що закони та інші нормативні акти, прийняті до набрання нею чинності, застосовуються в частині, яка не суперечить Конституції. Цивільний кодекс України та спеціальні закони про НПО, прийняті в 1997–2004 рр., не суперечать Конституції та міжнародним договорам України, а застосування ст. 17 Закону України «Про об'єднання громадян» 1992 року суперечить фундаментально⁷⁰.

Господарський кодекс України⁷¹ водночас із Цивільним кодексом окремо виділяє господарську некомерційну діяльність як самостійну і систематичну господарську діяльність без мети одержання прибутку суб'єктів господарювання, тобто будь-яких зареєстрованих юридичних осіб, окрім органів державної влади та місцевого самоврядування (ст. ст. 52–55). І власна підприємницька діяльність юридичних осіб може заборонятися виключно в окремих сферах, прямо визначених законом (ст. 43). Важливо, що в ст. 167 Господарського кодексу чітко розрізняється володіння корпоративними правами (в т.ч. дочірніми підприємствами НПО) як вид господарської діяльності та власна підприємницька діяльність.

2.4. Фінансування з інших джерел

Членські внески

Значна кількість неурядових організацій використовують членські внески як джерело фінансових надходжень для своєї діяльності. Разом з тим, за логікою податківців та законодавства про оподаткування, вони мають оподатковуватися. Саме про це йдеться у Роз'ясненні ДПА від 10.08.2009 р. №16884/10/15-109/244 на лист Центру громадської адвокатури від 08.07.09 р. №0907⁷². На сьогодні жодних питань з боку податкових органів не виникає тільки щодо оподаткування членських внесків професійних спілок.

Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств»⁷³, який є підставою для звільнення від оподаткування відповідних доходів неприбуткових організацій, згадує про членські внески не у всіх пунктах. Відповідними частинами цього Закону для кожного виду неприбуткових організацій визначено види джерел надходжень, які звільняються від оподаткування. Більшість благодійних та громадських організацій належать до організацій, які перелічені у п. «б» ч. 7.11.1 статті 7 Закону «Про оподаткування прибутку підприємств», а саме: благодійні фонди і благодійні організації, створені у порядку, визначеному законом для проведення благодійної допомоги, в тому числі громадськими організаціями, створеними з метою провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, освітньої та наукової діяльності, а також творчими спілками, громадськими організаціями інвалідів та їхніми місцевими осередками, створеними згідно із Законом України «Про об'єднання громадян»⁷⁴.

⁷⁰ Вінников О. Пам'ятка про права НПО самостійно здійснювати господарську діяльність [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.ucipr.org.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=4035&mode=thread&order=0&thold=0>>.

⁷¹ Господарський кодекс України від 16. 01. 2003 р. №436-IV [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15&p=1288600175262795>>.

⁷² [Електронний ресурс] / Юридично-соціальний портал. – Доступний з: <<http://www.pilga.in.ua/node/763>>.

⁷³ Закон України від 28.12.1994 р. №334/94-ВР «Про оподаткування прибутку підприємств» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=334%2F94-%E2%F0&p=1288600175262795>>.

⁷⁴ Закон України від 16.06.92 р. №2460-XII «Про об'єднання громадян» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12>>.

Відповідно у ч.7.11.3 статті 7 цього Закону визначено доходи зазначених неприбуткових організацій, які звільняються від оподаткування, зокрема це доходи, отримані у вигляді:

- коштів або майна, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань;
- пасивних доходів;
- коштів або майна, які надходять таким неприбутковим організаціям від проведення їхньої основної діяльності, з урахуванням положень підпункту 7.11.11 цієї статті;
- дотацій або субсидій, отриманих із державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або у межах благодійної, у тому числі гуманітарної чи технічної допомоги, що надаються таким неприбутковим організаціям відповідно до умов міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, що надаються таким неприбутковим організаціям або через них їхнім отримувачам згідно із законодавством з метою зниження рівня таких цін.

Як трактує Державна податкова адміністрація, «...відповідно до підпунктів 7.11.6–7.11.7 пункту 7.11 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» від оподаткування звільняються доходи неприбуткових організацій, отримані у вигляді членських внесків, визначених в абзаці «д» (спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб), в абзаці «є» (житлово-будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків) та в абзаці «ж» (професійні спілки, їхні об'єднання та організації профспілок, утворені в порядку, визначеному законом)».

Отже, сьогодні, на думку фіскальних органів, у випадку, якщо організація не є спілкою, асоціацією та іншим об'єднанням юридичних осіб (саме юридичних, а не фізичних), житлово-будівельним кооперативом, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків, профспілкою, об'єднанням організації профспілок, а належить до інших видів неприбуткових організацій, членські внески в таких організаціях підлягають оподаткуванню.

Крім того, податкові органи вважають, що коли неприбуткова організація отримує дохід з інших джерел, ніж визначені відповідними підпунктами 7.11.2–7.11.7 цього пункту, вона зобов'язана сплатити податок на прибуток, котрий визначається як сума доходів, отриманих із таких інших джерел, зменшена на суму витрат, пов'язаних з отриманням таких доходів, але не вище суми таких доходів.

Були спроби організацій та правозахисників віднести членські внески до «коштів та майна, які надходять неприбутковим організаціям від проведення їх основної діяльності», проте, як зазначається у Роз'ясненні, така «теорія» не має права на існування. Сьогодні, щоб уникнути проблем з можливими звинуваченнями щодо несплати податків із членських внесків та дискусій з податковими органами, для організацій, що не належать до відповідних видів, які звільняються від оподаткування членських внесків, можливе оформлення таких внесків не як членських, а як «добровільні пожертвування» фізичних осіб, що наразі активно практикується багатьма НУО.

Такий вид джерел надходжень звільнений від оподаткування для громадських та благодійних організацій, які належать до п. «б» ч. 7.11.1 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств».

Спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб, створені для представлення інтересів засновників, які утримуються лише за рахунок внесків таких засновників та не проводять господарської діяльності, за винятком отримання пасивних доходів, можуть бути включені до Реєстру неприбуткових установ та організацій згідно з абзацом «д» підпункту 7.11.1 пункту 7.11 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств».

Підпунктом 7.11.6 пункту 7.11 статті 7 цього Закону передбачено, що від оподаткування податком на прибуток звільняються доходи зазначених організацій, отримані у

вигляді: разових або періодичних внесків засновників та членів; пасивних доходів; дотацій або субсидій, отриманих із державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або у межах благодійної, у тому числі гуманітарної чи технічної допомоги, що надаються таким неприбутковим організаціям відповідно до умов міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них їхнім отримувачам згідно із законодавством з метою зниження рівня таких цін.

Підпунктом 7.11.13 пункту 7.1 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» визначено, що під терміном «основна діяльність» слід розуміти діяльність неприбуткових організацій із надання благодійної допомоги, просвітніх, культурних, наукових, освітніх та інших подібних послуг для суспільного споживання, зі створення систем соціального самозабезпечення громадян (недержавні пенсійні фонди, кредитні спілки та інші подібні організації). До основної діяльності також включається продаж неприбутковою організацією товарів (послуг), які пропагують принципи та ідеї, для захисту яких було створено таку неприбуткову організацію та які тісно пов'язані з її основною діяльністю, якщо ціна таких товарів (послуг) нижча за звичайну або якщо вона регулюється державою.

Відповідно до абзацу другого підпункту 7.11.9 пункту 7.11 статті 7 зазначеного Закону, незалежно від положень абзацу цього підпункту, у разі якщо неприбуткова організація отримує дохід з інших джерел, ніж визначено відповідними підпунктами 7.11.2–7.11.7 цього пункту, вона зобов'язана сплатити податок на прибуток, що визначається як сума доходів, отриманих з таких інших джерел, зменшена на суму витрат, пов'язаних з отриманням таких доходів, але не вище суми таких доходів.

Таким чином, операції з продажу товару, отриманого асоціацією як членський внесок, в контексті зазначеного Закону прирівнюються до господарської операції, що має на меті отримання прибутку. Відповідно сума коштів від продажу таких товарів підлягає оподаткуванню податком на прибуток згідно з абзацом підпункту 9 пункту 11 статті 7 як дохід з інших джерел, ніж визначено відповідними підпунктами 7.11.1–7.11.7 цього пункту.

Щодо оподаткування податком на додану вартість членських внесків, слід зазначити, що відповідно до пункту 3.1 статті 3 Закону України «Про податок на додану вартість»⁷⁵ об'єктом оподаткування податком на додану вартість є операції платників податку з поставки товарів та послуг, місце надання яких знаходиться на митній території України. Членські внески від членів організації фізичних та юридичних осіб, які отримує неприбуткова організація у вигляді грошових коштів, не є об'єктом оподаткування, податок на додану вартість не нараховується, оскільки вони не є оплатою поставки товарів чи послуг.

Пасивні доходи

Законодавство України про оподаткування включає до звільнених від податку пасивних доходів ОГС, тобто пов'язаних з використанням їхнього майна і результатів послуг іншими особами, відсотки, дивіденди, страхові виплати і роялті.

Відсотки та кредити

ОГС мають обмежений доступ до фінансування у формі фінансових та товарних кредитів. Коли йдеться про благодійні організації, то діють прямі законодавчі заборони (За-

⁷⁵ Закон України від 3. 04. 1997 р. №168/97-ВР «Про податок на додану вартість» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=168%2F97-%E2%F0&p=128860_0175262795>.

кон України «Про благодійництво і благодійні організації»⁷⁶) одержувати кредити і надавати власне майно у заставу.

Для громадських організацій головними обмеженнями є відсутність активів забезпечення кредитів і низька фінансова стабільність. Нечисленні приклади одержання громадськими організаціями кредитів пов'язані насамперед із придбанням нерухомого майна та інших основних фондів. Це майно і виступає забезпеченням таких кредитів поряд із гарантіями членів виконавчого органу громадської організації.

З іншого боку, в Україні ще дуже мало поширена практика прямого продажу ОГС власних товарів і послуг, зокрема на умовах одержання відсотків у вигляді товарного кредиту. Одержання відсотків за надання фінансових кредитів дозволено законодавством лише кредитним спілкам, пенсійним фондам та деяким іншим видам неприбуткових організацій.

Поворотна фінансова допомога (позика) є важливим джерелом фінансування ОГС через брак обігових коштів. Такі організації не мають страхових чи резервних фондів, а також нерозподіленого прибутку для покриття непередбачених витрат (сплати штрафів або у зв'язку з несвоєчасним переказом коштів грантів, пожертвувань або бюджетних субсидій).

Поворотна фінансова допомога регулюється і Цивільним кодексом України⁷⁷, і законодавством про оподаткування.

Пожертва відсоткового доходу (ендавмент) не регулюється спеціальним законодавством. По суті, йдеться про особливі умови в договорах про депозит коштів або цінних паперів у банках та інших фінансових установах, які передбачають переказ суми відсотків, повністю або частково, на рахунок певного бенефіціара, вказаного власником рахунку.

Для ефективного фінансування ОГС із власного ендавмента потрібні значні суми основного капіталу, не задіяні для програмної та іншої поточної діяльності. Тому й іноземні, і місцеві донори не схильні дозволяти використання своїх благодійних внесків ОГС для розміщення на довгострокових депозитних рахунках.

Приклади фінансування українських ОГС із власного ендавмента стосуються лише кількох корпоративних благодійних фондів. Утім, створення індивідуальних ендавментів для фінансування обраних донором – фізичною особою ОГС стримується законодавством про оподаткування та неефективними «пільгами», які описано вище.

Дивіденди

Доходи від корпоративних прав включають дивіденди від участі ОГС у господарських товариствах, приватних (дочірніх) підприємствах та інших підприємствах на праві власності цих організацій, а також від провадження спільної діяльності.

Участь ОГС у господарських товариствах в Україні обмежувала потреба сплати мінімального статутного капіталу. Загальна його сума в товаристві з обмеженою відповідальністю та акціонерному товаристві становила відповідно 100 і 1250 мінімальних зарплат. На даний час ці суми значно зменшені. Оскільки зміни в законодавстві сталися не так давно, ОГС на сьогодні мають, як правило, незначну частку капіталу товариств, а отже, майже не контролюють їхню політику щодо використання дивідендів і збереження своєї частки в разі підвищення розміру статутного капіталу товариств.

З іншого боку, організаційно-правові форми підприємницьких товариств з повною майновою відповідальністю учасників мало поширені в Україні. Втім, основними (повними)

⁷⁶ Стаття 20 Закону України від 16. 09. 1997 р. №531/97-ВР «Про благодійництво і благодійні організації» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=531%2F97-%E2%F0>>.

⁷⁷ Статті 1046-1053 Цивільного кодексу України від 16. 01. 2003 р. №435-IV [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15&p=1288600175262795>>.

учасниками цих товариств, розмір статутного капіталу яких не регулюється законом, можуть бути тільки зареєстровані суб'єкти підприємницької діяльності.

Найпоширеніша форма доходів від корпоративних прав – дивіденди від приватних підприємств, єдиним власником яких є ОГС. З огляду на фактичні обмеження господарської діяльності власне ОГС, ці підприємства часто здійснюють види діяльності, тотожні статутним цілям ОГС. Проте, за винятком підприємств громадських організацій інвалідів, такі підприємства не мають прав ні на спеціальні податкові пільги, ні на обрання спрощеної системи оподаткування.

До пасивних доходів належать і дивіденди від спільної діяльності, сплату яких спеціально регулює законодавство про оподаткування. Крім того, договори про спільну діяльність потребують реєстрації в органах податкової служби. Через це ОГС віддають перевагу гібридним і не завжди прозорим правовим формам спільної діяльності, як-от: договори «про співпрацю», спільні благодійні та інші програми, а також пропорційне фінансування (co-sharing).

Внески у такі види діяльності, в тому числі права користування приміщеннями чи іншим майном, часто не мають фінансової оцінки, що не дозволяє адекватно оцінити їхню частку в фінансуванні українських ОГС. Але поширеність подібних договорів дозволяє оцінити загальну частку дивідендів та пасивних доходів у фінансуванні ОГС як значно більшу, ніж свідчить офіційна статистична інформація⁷⁸.

Інші пасивні доходи

Фінансування ОГС у формі страхових виплат обмежено поодинокими випадками через все ще слабкий розвиток страхових компаній в Україні. Натомість фінансування ОГС від роялті, тобто платежів за право користування їхньою інтелектуальною власністю (в т.ч. символікою, базою даних і ноу-хау) здебільшого стримує, як це не парадоксально, звільнення таких операцій від податку на додану вартість. Адже це позбавляє бізнес-компанії важливого для них податкового кредиту на ПДВ.

Доходи від оренди майна ОГС виключено зі складу пасивних доходів, але вони є пасивними за правовою суттю. ОГС можуть одержувати доходи, наприклад, від оперативної оренди (лізингу) в межах амортизаційних відрахувань, що не загрожує їм позбавленням статусу неприбутковості. Хоча доходи від оренди майна оцінювати важко, бо ОГС не повністю їх декларують та часто одержують в обмін на інші послуги чи майно, вони також є важливим джерелом фінансування ОГС. Типовою є, наприклад, практика надання ОГС іншим особам права безоплатно користуватися їхнім приміщенням за умови оплати комунальних послуг або ремонту.

Крім того, органи місцевого самоврядування надають підтримку ОГС саме у формі пільгової орендної плати за користування їхнім майном (зокрема, приміщеннями).

Склалася думка, що здійснення ОГС видів діяльності, які не належать до основної чи прямо не передбачені в їхніх установчих документах, є неправомірним. Проте законодавство України вимагає, щоб така діяльність не суперечила статутним цілям ОГС та вимогам закону⁷⁹.

Але навіть за умови, якщо державні органи послідовно дотримуються такого тлумачення, фінансування від продажу товарів і послуг, які не належать до основної діяльності ОГС, істотно обмежено ризиком відмови у наданні статусу неприбуткової організації чи позбавлення такого статусу на підставі дискредитаційних рішень органів ДПА. За нечіткого регулювання основної діяльності, надання ОГС практично всіх послуг можна ви-

⁷⁸ Фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) в Україні: аналітичний звіт, 2006 р. [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.ucipr.org.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5368&mode=thread&order=0&thold=0>>.

⁷⁹ Стаття 86 Цивільного кодексу України від 16. 01. 2003 р., №435-IV [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15&p=1288600175262795>>.

знати їхньою неосновною діяльністю, прибуток від якої оподатковується на загальних засадах.

Законодавство України передбачає окремих облік доходів від неосновної діяльності та звільнених від оподаткування доходів. Він ведеться і в тому випадку, коли для отримання доходів від основної та неосновної діяльності використовуються ті самі основні фонди.

2.5. Аналіз чинного законодавства України щодо участі організацій громадянського суспільства в процесі обговорення та прийняття рішень

Стосовно використання владою існуючих механізмів консультацій із громадськістю, то останні продовжують відбуватися відповідно до стратегії згори–вниз, оскільки не стосуються конкретних пропозицій до влади у тій чи іншій сфері державної політики, а тому не здатні формувати предметне поле дискусії; не розроблено і законодавчо не визначено механізми інформування про врахування владою результатів обговорень.

І навпаки, громадські організації частіше сприймають, наприклад, громадські ради при органах влади, не стільки як механізм впливу на владу, скільки як спосіб інкорпорації в її структури з перспективою виконання окремих функцій влади⁸⁰.

На сьогодні в Україні організації громадянського суспільства все ще не справляють відчутного впливу на процес прийняття державних рішень. Органи державної влади та ОГС не мають достатнього досвіду і навичок застосування процедур публічної політики та консультацій, що призводить до ухвалення неефективних рішень та незрозумілої політики.

Сьогодні переважна більшість громадян позбавлені можливості реалізувати свої права на участь у процесі вирішення питань і на місцевому рівні. Також далеко не всі групи інтересів мають своє представництво у професійних організаціях, що ще більше ускладнює процес публічного консультування й урахування інтересів громадськості.

ОГС повинні стати потрібними владі, тобто розробляти і надавати такі продукти та послуги, належну якість яких влада забезпечити не спроможна. Проте навіть наявні правові механізми консультування з громадськістю не використовуються повною мірою ані органами влади, ані самими ОГС. Окремими засобами забезпечення відкритості місцевих представницьких органів, зокрема, є:

- громадські слухання;
- публічні форуми (ініційовані місцевою владою обговорення, спрямовані на визначення позиції громадян щодо тих чи інших питань місцевого значення, результати яких не є обов'язковими);
- подача звернень, пропозицій або скарг до органів місцевого управління;
- громадські ініціативи (ініційовані громадянами обговорення, спрямовані на пошук вирішення проблем, які хвилюють громадськість);
- оскарження рішень органів місцевої влади у судах безпосередньо або через правозахисні організації.

Однією із форм співпраці ОГС та громадян з органами державної влади є громадські ради.

Громадські ради – це неформальні громадські структури, які працюють з органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних форматах. Іншими словами, під громадськими радами слід розуміти такі утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру і яким державні органи чи органи місцевого самоврядування передають певні повноваження (своїм

⁸⁰ Держалюк О. Динаміка та розширення спектру діяльності громадських організацій як складової демократизації українського суспільства [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.niss.gov.ua/Monitor/May08/03.htm>>.

рішенням, ухваленим відповідно до компетенції) та/або з якими консультуються з приводу підготовки, прийняття і виконання власних владних повноважень (рішень). Підґрунтям для створення та діяльності громадських рад є насамперед стаття 38 Конституції, відповідно до якої громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, та Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 року №854/2004⁸¹.

На сьогодні, крім спеціалізованих громадських рад, що діють при певних органах державної влади чи співпрацюють з ними на національному рівні, значного поширення набуває процес утворення громадських рад у громадах (насамперед міст обласного значення, оскільки саме вони мають можливості реалізовувати повноваження місцевого самоврядування в реальному, а не віртуальному режимі).

Діяльність громадських рад як консультативно-дорадчих органів при державних установах здійснюється відповідно до постанов Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», що втратила чинність, та чинної нині «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»⁸². Дійсно, сьогодні при Кабінеті Міністрів України, більшості міністерств, державних комітетів існують громадські ради.

Проте діям уряду щодо створення інших механізмів залучення громадськості до процесу вироблення, прийняття рішень органами влади вочевидь бракує активності й ефективності. Йдеться про консультації з громадськістю та сприйняття владою її пропозицій, проведення громадських експертиз, участь представників неурядових організацій у робочих групах при центральних органах виконавчої влади з розробки проектів нормативних актів тощо.

Більшість таких заходів формальні й не з'ясовують думку громадськості з наступним її врахуванням, оскільки механізми консультацій із громадськістю: 1) не стосуються конкретних пропозицій влади у тій чи іншій сфері державної політики, а тому не спроможні формувати предметне поле дискусії; 2) іноді ініціюються як інформаційні приводи для позиціонування представників влади; 3) не надають учасникам консультацій та обговорень рівних прав щодо висловлення власних позицій і пропозицій. До того ж, не розроблені і законодавчо не визначені механізми інформування про врахування владою результатів обговорень.

А між тим діяльність активних громадських рад висвітлюється недостатньо. На веб-сторінках багатьох центральних органів виконавчої влади інформація про створення таких органів (не кажучи вже про їхню діяльність) або взагалі відсутня, або ж обмежується лише наказом про створення таких органів, положенням про них та списком членів. Це певним чином обмежує можливість зацікавлених представників громадськості долучитися до діяльності таких органів. Отже, розвиток взаємодії політичної влади з інститутами громадянського суспільства гальмується значною мірою через те, що нормативно визначені концептуальні положення у цьому напрямі досі не знаходять свого застосування на практиці.

З іншого боку, громадські організації частіше сприймають громадські ради не стільки як механізм впливу на владу, скільки як спосіб інкорпорації у її структури з перспективою виконання окремих функцій влади або просування вузьковідомчих і корпоративних інтересів.

Сьогодні багато ОГС намагаються надавати ті послуги, за які раніше несла відповідальність держава. Вони беруть на себе завдання поліпшення громадської поінформованості та посилення відповідальності уряду за ухвалення рішень.

⁸¹ Указ Президента України від 31.07.2004 р. №854/2004 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=854%2F2004>.

⁸² Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2009 р. №1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1302-2009-%EF>>.

Місцеві організації громадянського суспільства виявилися успішнішими, ніж національні, завдяки своїй доступності та близькості до громадян⁸³. У процесі співпраці між НДО та органами місцевого самоврядування зростає довіра громадян до влади. Виявлення громадської ініціативи, через яку громадяни захищають свої інтереси, а також активна діяльність місцевих недержавних організацій сприяють налагодженню діалогу між громадянами та органами влади. Такий діалог можливий за умови контролю за якістю надання державних послуг на місцевому рівні, а також зміцнення спроможності недержавних організацій залучати громадян до процесу формування політики. Ця спроможність передбачає, зокрема, такі дії:

- проведення громадських слухань;
- створення органів самоорганізації населення;
- здійснення опитувань щодо якості державних послуг;
- дослідження державної політики за галузями;
- організація тренінгів;
- заснування консультативних органів, де державні службовці працюють разом з представниками громадських організацій.

Зрозуміло, що перехід до демократичних форм управління державою через розвиток та посилення впливу громадянського суспільства є критично важливим для України. Прискоренню цього процесу сприятимуть зміцнення недержавних організацій та їх дедалі тісніша співпраця з органами державної влади всіх рівнів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁸⁴ визначає окремі форми участі громадян у місцевому самоврядуванні та особливості їх застосування:

- місцеві референдуми (стаття 7);
- загальні збори громадян (стаття 8);
- місцеві ініціативи (стаття 9);
- громадські слухання (стаття 13);
- органи самоорганізації населення (стаття 14).

Найбільш цікавими, на наш погляд, з точки зору обговорення та прийняття рішень, є такі форми, як громадські слухання та органи самоорганізації населення (ОСН).

Створення та діяльність ОСН регулює Закон України «Про органи самоорганізації населення»⁸⁵. Основними завданнями ОСН є:

- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм;
- створення умов для участі мешканців у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг.

Для виконання цих завдань місцеві ради надають органам самоорганізації населення такі повноваження:

- сприяти дотриманню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

⁸³ Славко Т.О. Роль громадських організацій у становленні громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Доступний з: <www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Npchdu/Politicalology/2005.../31-7>.

⁸⁴ Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1288256627401397>>.

⁸⁵ Закон України від 11. 07. 2001 р. №2625-III «Про органи самоорганізації населення» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>>.

- представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;
- сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їхніх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;
- розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;
- інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань;
- вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт із благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;
- організувати на добровільних засадах населення для проведення заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництва і ремонту шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;
- здійснювати контроль за якістю наданих житлово-комунальних послуг та проведених ремонтних робіт у жилих будинках громадянам, які проживають на території діяльності органу самоорганізації населення;
- надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту;
- сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;
- організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;
- надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за дотриманням вимог пожежної безпеки;
- сприяти правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Саме таке визначення дає частина перша статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁸⁶.

⁸⁶ Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1288256627401397>>.

Закон вимагає також проводити громадські слухання не рідше одного разу на рік, а пропозиції, які вносяться за результатами слухань, обов'язково розглядати органам місцевого самоврядування. Законодавець також визначив, що порядок організації громадських слухань регулюється статутами територіальних громад, тому всі процедури щодо порядку організації громадських слухань мають бути чітко викладені в статуті або винесені в окреме положення (у додаток), який є невід'ємною його частиною. Це важливо, оскільки внести зміни до статуту значно важче, ніж до окремого положення, яке ухвалюється рішенням місцевої ради. Зупинимось на основних важливих елементах процесу проведення громадських слухань. Про особливості організаційної роботи при їх підготовці та проведенні йтиметься далі.

Згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», предметом слухань можуть бути будь-які питання місцевого значення, які є у віданні місцевого самоврядування. Вимогою часу є винесення на громадські слухання проблем ресурсного становлення та розвитку територіальних громад, комунальної власності, житлово-комунального господарства, місцевого бюджету, будівництва тощо. Більшість місцевих нормативних актів до ініціаторів громадських слухань відносять:

- ініціативні групи членів територіальної громади;
- органи самоорганізації населення;
- громадські організації;
- голів територіальних громад;
- депутатів місцевих рад тощо.

Рішення за результатами громадських слухань приймаються шляхом відкритого голосування та оформляються резолюцією, яка разом з протоколом їх проведення передається на розгляд органам місцевого самоврядування.

Аналіз чинного законодавства України щодо фінансування ОГС показує, що його норми переважно відповідають критеріям, встановленим у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі. Проте між теорією і практикою його застосування існує значна розбіжність, яку можуть компенсувати тільки скоординовані дії щодо організаційного розвитку і ОГС, і державної служби, та незалежний громадський контроль за забезпеченням стандартів фінансування ОГС.

Прийнятий Верховною Радою України Податковий кодекс із пропозиціями Президента України⁸⁷ дещо покращив правове поле у можливостях фінансування ОГС. Позитивним є і виключення розділу, що стосувався спрощеної системи оподаткування, оскільки дія його фактично знищувала малий та середній бізнес в Україні, який цю спрощену систему оподаткування застосовує, а отже, і одне із джерел надходжень для ОГС (значною мірою на місцях) – коштів від приватного сектора. Проте важким тягарем для бізнесу з 2011 року буде єдиний соціальний внесок, що також негативно позначиться на можливостях малого та середнього бізнесу в питанні підтримки ОГС на місцях.

Механізми фінансування ОГС у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу та інших пов'язаних із системою обов'язкових податків та платежів законодавчих та підзаконних актів потребують додаткового вивчення, зокрема після їхнього практичного застосування.

2.6. Проміжні висновки з аналізу чинного законодавства

За результатами проведеного «кабінетного» дослідження та згідно з висновками інших дослідників даної проблематики, такими як М. Лациба, О. Солонтай, О. Держалюк та ін., ми можемо зробити проміжні висновки, які слугуватимуть певним підґрунтям для надання рекомендацій щодо вдосконалення існуючої законодавчої бази України в питаннях фінансування ОГС.

1. Потребує вирішення суперечність положень статей 8 та 24 чинного Закону України «Про об'єднання громадян» щодо ведення громадськими організаціями господарської діяльності не тільки через дочірні підприємства, а й безпосередньо.

⁸⁷ [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.sta.gov.ua/doccatalog/document?id=300427>>.

2. Задля ліквідації певних обмежень щодо фінансування ОГС несприятливою регуляторною політикою необхідно поширити заходи дерегулювання господарської діяльності в Україні на основні ризики, пов'язані з фінансуванням ОГС, а саме: вимоги змін до установчих документів ОГС, не передбачені законом; вимоги спеціальних державних дозволів (ліцензії, включення в спеціальні реєстри, погодження тощо), якщо це прямо не передбачено законом; адміністративні обмеження прав ОГС на користування та розпорядження їхнім майном і майновими правами в окремих випадках; обмеження доступу ОГС до фінансових послуг та застосування адміністративних фінансових санкцій за незначні чи не доведені у встановленому порядку порушення.
3. З метою мінімізації впливу нестабільної системи оподаткування безповоротної допомоги ОГС на стан фінансування можна акцентувати увагу на необхідності: встановлення альтернативної податкової бази для безповоротної допомоги донорів – юридичних осіб у розмірі 0,2–0,3% валових доходів платників податку на прибуток підприємств або їхніх витрат на оплату праці; скасувати прив'язку права фізичних осіб на податковий кредит у частині внесків та безповоротної допомоги ОГС до одержаної такими донорами заробітної плати.
4. Для вирішення проблеми застосування деяких дискримінаційних повноважень органів виконавчої влади необхідні такі кроки: визначити основні положення щодо фінансування ОГС та адміністрування податків у відповідних законах і постановах КМУ; встановити чіткі і всім зрозумілі критерії відповідності видів основної діяльності ОГС статусу неприбутковості; затвердити єдину для всіх міністерств методику організації та проведення конкурсів, які мають ґрунтуватися на затверджених міністром пріоритетах, проте заборонити дублюванню відомчих функцій.
5. Задля вирішення проблеми обмеженого доступу ОГС до довгострокового фінансування необхідні такі кроки: внесення змін до бюджетного законодавства, які дозволять довгострокове державне фінансування ОГС, наприклад, через спеціально створені державні фонди; встановлення окремого юридичного статусу ендавментів приватних донорів та ОГС.
6. Проблему дискримінації окремих видів ОГС, виходячи з їхнього статусу чи інших ознак, можна вирішити такими кроками: звільненням від податку на прибуток підприємств і на додану вартість разових та періодичних внесків засновників і членів ОГС, зазначених в абзацах «б», «в» та «г» п. 7.11.1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»; на підставі конституційних гарантій рівності громадських організацій перед законом звільненням від податку на прибуток суми безповоротної допомоги ОГС, зазначених в абзацах «в» та «г» п. 7.11.1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»; скасуванням поділу ОГС за територіальним статусом як перешкоди доступу до бюджетного фінансування та одержанню доходів від основної діяльності.
7. Існуючу проблему конкуренції між бюджетними установами та ОГС за безповоротну фінансову допомогу з боку приватних донорів можна вирішити так: виділити безповоротну допомогу бюджетним установам та ОГС в окрему квоту в п. 5.2.2 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», та у п. 5.3 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб»; цільову допомогу у формі соціальних послуг у межах державних стандартів і нормативів звільнити від податку з фізичних осіб для бенефіціарів цієї допомоги, бюджетних установ та ОГС.
8. Віднести до соціальної реклами інформування громадськості про ті соціальні послуги, які надають ОГС.
9. Внести зміни до Закону України «Про податок на додану вартість» щодо вартості поставки товарів або послуг, змінивши фразу «на протязі 12 календарних місяців» на «на протязі календарного року».
10. Внести зміни до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», у яких чітко визначити, що членські внески до всіх видів ОГС не оподатковуються.

3. АНАЛІЗ ІСНУЮЧИХ ПРАКТИК ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Перед проведенням польового дослідження наявного досвіду у сфері фінансування організацій громадянського суспільства органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором нами були визначені одиниці експертної оцінки як первинний елемент об'єкта дослідження, що характеризується сукупністю певних ознак, які обмежують вибір залучених до дослідження респондентів. Ключовими ознаками одиниці експертної оцінки в нашому випадку були обрані: належність кола респондентів до відповідних державних, самоврядних, приватних організацій та ОГС, а також наявність досвіду у фінансуванні ОГС з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, приватного сектора та фізичних осіб.

Задля отримання даних, які відображають цілісну картину наявного досвіду у сфері фінансування ОГС органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором, були визначені групи одиниць оцінки – організації громадянського суспільства як реципієнт фінансування, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та приватний сектор як фінансові донатори.

Територіальною одиницею дослідження нами були обрані п'ять репрезентативних регіонів України за крос-географічною ознакою, рівнем економічного розвитку та галузевою структурою економіки, у яких були обрані області, представлені в дослідженні рівними частками: 1. Східний – Донецька область; 2. Західний – Волинська область; 3. Південний – Одеська область; 4. Північний – Київська область; 5. Центральний – Полтавська область та м. Київ. При відборі груп респондентів враховувалося, що не менше 20% опитуваних працюють у сільській місцевості. Опитування проведені з представниками цільових груп респондентів за рівномірним розподілом по кожній одиниці експертної оцінки: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, приватний сектор, ОГС.

Рівний розподіл респондентів за крос-географічною ознакою дає можливість рівномірно сфокусуватися на дослідженні існуючих практик фінансування в різних регіонах України та провести порівняльний аналіз дієвості певних форм і механізмів фінансової підтримки ОГС з урахуванням диференціації економічного розвитку областей та галузевою структурою економіки.

Враховуючи наведене вище, польове дослідження проводилося за методом структурованого експертного інтерв'ю з 300 відповідними респондентами у п'яти репрезентативних регіонах України та у м. Києві, з відвідуванням організацій та використанням очного контакту з респондентами (віч-на-віч).

Інструментом польового дослідження є анкета, структурована на відповідні п'ять інформаційних блоків, яка загалом має сім частин, дві з них стосуються процедурних питань опитування (див. додаток 2):

- Інструкція для інтерв'юера.
- Блок I, який містить запитання, ким є особа, яку опитують: експертом у сфері розвитку громадянського суспільства, представником органу державної влади, представником бізнесу/приватного сектора, представником органу місцевого самоврядування, керівником або членом ОГС. Якщо опитувана особа є представником ОГС, то уточнюється статус та структура фінансових надходжень до організації.
- Блок II містить запитання щодо проблем фінансування ОГС органами державної влади.

- Блок III містить запитання щодо проблем фінансування ОГС органами місцевого самоврядування.
- Блок IV містить запитання щодо недержавного фінансування ОГС.
- Блок V – пропозиції щодо вдосконалення фінансування ОГС.
- Запитання інтерв'юєру.

Дані, отримані в ході польового дослідження, були оброблені за допомогою комп'ютерної програми SPSS. Вони представили нам картину існуючих в Україні практик у сфері фінансування організацій громадянського суспільства органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором.

3.1. Характеристика кола опитуваних

У процесі дослідження було опитано 300 респондентів із п'яти репрезентативних регіонів України, а саме:

- 71 респондент (23,3%) – представники органів державної влади;
- 72 респонденти (24,0%) – представники бізнесу/приватного сектора;
- 74 респонденти (24,7%) – представники органів місцевого самоврядування;
- 84 респонденти (28,0%) – керівники або члени ОГС.

Разом із опитуванням 223 респондентів (74,3%), які мешкають у містах, були опитані 77 осіб (25,7%), які проживають та працюють у сільській місцевості.

У дослідженні взяли участь 84 респонденти – представники ОГС, які розподілилися таким чином: благодійні організації – 26,2%; фахові об'єднання – 19%; інші ОГС (молодіжні, жіночі, організації інвалідів, ветеранів, самоорганізації населення тощо) – 54,8%.

Серед представників ОГС найбільшу частку зайняли представники організацій з кількістю: понад 50 членів – 47,6%; 20–50 членів – 32,1%; 1–10 членів – 20,2%. За своїм статусом ОГС, які взяли участь у дослідженні, розподілилися так: найбільша частка респондентів – 71,4% – була представлена місцевими організаціями; 19% – всеукраїнськими; 4,8% – міжнародними. На наше здивування, не змогли визначити свій статус 4,8% респондентів–представників ОГС.

Опитування передбачало вивчення питання стосовно бюджету ОГС у 2009 році. Після ранжування учасників з'ясувалося таке: більшість (39,3%) становили учасники, бюджет організацій яких за 2009 рік не перевищив 10 тис. грн; 23,8% респондентів були представниками організацій, бюджет яких становив понад 200 тис. грн; 15,5% опитуваних визначили, що бюджет їхньої організації становив від 10 до 50 тис. грн; 10,7% респондентів були представниками організації з бюджетом від 50 до 100 тис. грн. Дуже незначна частка респондентів (2,4%) представляли організації, бюджет яких становив від 100 до 200 тис. грн.

Ці дані продемонстрували, що серед організацій громадянського суспільства, які потрапили у вибірку, існує суттєва різниця в бюджеті. Лише невелика частка, умовно кажучи «високобюджетних» організацій, може конкурувати з іншими, бюджет яких не перевищує межу в 10–15 прожиткових мінімумів. Це може пояснюватися суб'єктивними факторами (непрофесійністю ОГС, їхньою «молодістю» та становленням організації) та об'єктивними, які пов'язані з існуючою політикою щодо розвитку громадянського суспільства.

За джерелами фінансування (державні кошти, бізнес, кошти громад, міжнародні фонди, вітчизняні благодійні фонди, членські внески) громадянські організації розподілилися в цілому рівномірно (від 1,2 до 4,8%), але найбільшою часткою у дослідженні були представлені організації, які існують за рахунок виключно: членських внесків – 20,2%, допомоги бізнесових структур – 8,3%, міжнародних фондів – 7,1%.

3.2. Проблеми фінансування з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування

3.2.1. Основні проблеми існуючої системи державного фінансування та їх важливість для розвитку

Респонденти оцінювали формалізовані в анкеті основні проблеми чинної системи державного фінансування ОГС та визначали їх важливість для розвитку ОГС за шкалою «надзвичайно важлива», «важлива», «не має значення» та «важко відповісти». Крім проблем, окреслених в анкеті, респондентів просили назвати інші проблеми державного фінансування ОГС та оцінити їх важливість. Таким чином, досягалася мета якнайширшого охоплення об'єкта дослідження.



Рис. 3.1. Розподіл респондентів за відповідями на запитання: «Оцініть, будь ласка, основні проблеми існуючої системи державного фінансування ОГС та їх важливість для розвитку ОГС», % респондентів, N (кількість респондентів)=300

Загальні результати розподілу респондентів за варіантами відповідей на поставлені запитання представлені на рис. 3.1. Як бачимо, найбільшою проблемою державного фінансування організацій громадянського суспільства респонденти вважають недостатні обсяги державного фінансування, 57% опитаних вважають цю проблему надзвичайно важливою, 28,3% – важливою і тільки 0,7% вважають, що ця проблема не має значення. Якщо проранжувати проблеми державного фінансування за кількістю респондентів, котрі визначили їх як «надзвичайно важливі», то друге місце посіла проблема, сформульована нами як «Відсутність достатньої кількості конкурсних програм фінансування проектів», а третє – проблема «Невизначеність у законодавстві цілей та критеріїв державного

фінансування ОГС, відсутність відповідної державної методики відбору конкурсних програм». Відповідно лише 1,7% та 1% респондентів вважають, що ці проблеми «не мають значення».

Слід зауважити, що всі формалізовані нами в анкеті варіанти відповідей на запитання щодо проблем державного фінансування ОГС були підтримані більшою часткою респондентів (визначені як «надзвичайно важливі» або важливі»). Менше 4% по кожній окремій проблемі визначили її як таку, що «не має значення».

Загалом опитування продемонструвало високий рівень обізнаності опитуваних щодо проблем державного фінансування ОГС. Природно, деякі групи респондентів, які безпосередньо не стикалися з проблемами державного фінансування ОГС, на окремі запитання анкети обрали відповідь «важко відповісти». Найбільшу кількість відповідей «важко відповісти» отримано на запитання щодо важливості наступних проблем:

- «недоліки в умовах пільгового оподаткування суб'єктів фінансування ОГС та самих ОГС» – 27,3%;
- «неефективне використання державних коштів» – 25%;
- «непрозорість та складність процедур державних закупівель» – 24,3%.

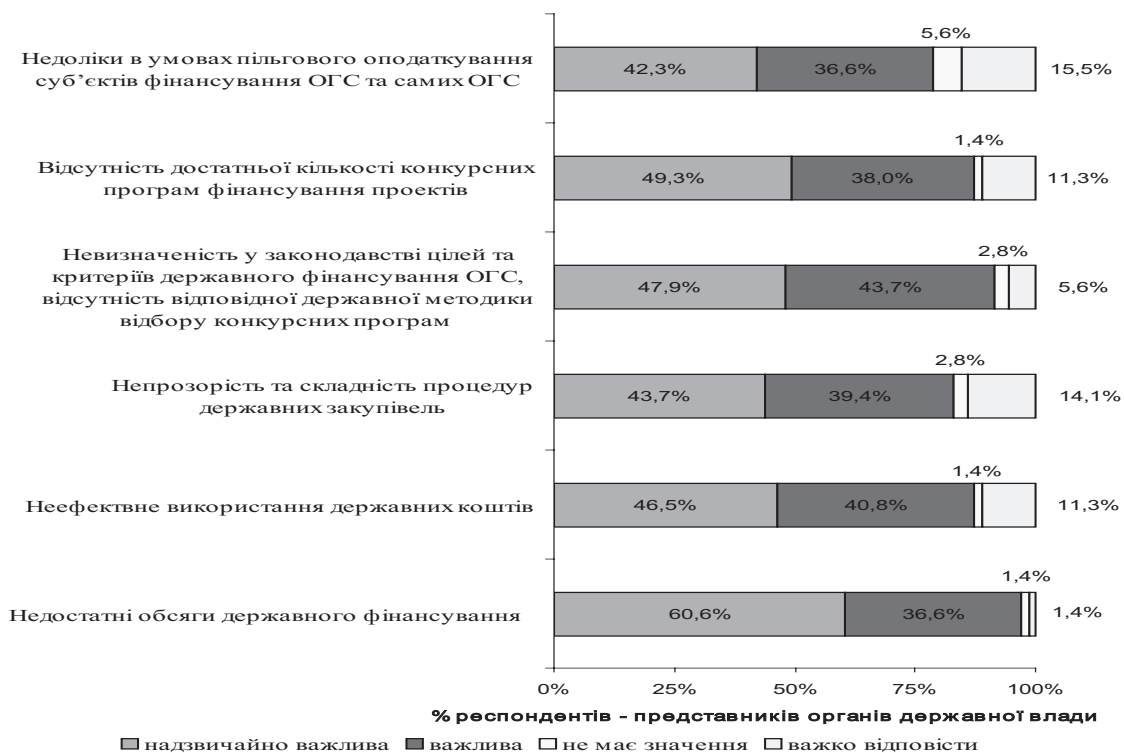


Рис. 3.2. Розподіл респондентів – представників органів державної влади за відповідями на запитання: «Оцініть, будь ласка, основні проблеми існуючої системи державного фінансування ОГС та їх важливість для розвитку ОГС», % респондентів – представників органів державної влади, N=71

Саме тому наступним кроком в аналізі результатів дослідження стало визначення ставлення до проблем державного фінансування ОГС найбільш обізнаних у цих проблемах груп респондентів, які уособлюють суб'єктів та об'єкти відповідного процесу – представників органів державної влади, з одного боку, та керівників або членів ОГС – з іншого. Порівняння їхніх відповідей на запитання щодо важливості основних проблем державного

фінансування ОГС дасть можливість з'ясувати, чи існує консенсус у баченні проблем державного фінансування ОГС між суб'єктом і об'єктом фінансування. Якщо такий консенсус існує, це закладає основу ефективного діалогу громадськості і держави задля вирішення таких проблем.

На рис. 3.2 представлено розподіл респондентів – представників органів державної влади за відповідями на запитання «Оцініть, будь ласка, основні проблеми існуючої системи державного фінансування ОГС та їх важливість для розвитку ОГС». Кількість відповідної референтної групи – 71 особа.

Наша гіпотеза щодо меншої кількості тих, хто дав відповідь «важко відповісти» на запитання щодо важливості проблем державного фінансування ОГС, у референтній групі представників органів державної влади, підтвердилася. Менше 15% опитаних не змогли визначитися з відповіддю на цей блок запитань. Як і в цілому по вибірці, найбільш важливою проблемою державні службовці визнали «недостаті обсяги державного фінансування» – для 60,6% це «надзвичайно важлива» проблема, а для 36,6% – «важлива». Якщо проранжувати проблеми державного фінансування за кількістю респондентів – державних службовців, котрі визначили їх як «надзвичайно важливі», то друге місце серед проблем державного фінансування посіла проблема, сформульована нами таким чином: «Відсутність достатньої кількості конкурсних програм фінансування проєктів», а третє – проблема «Невизначеність у законодавстві цілей та критеріїв державного фінансування ОГС, відсутність відповідної державної методики відбору конкурсних програм». Відповідно лише 1,4% та 2,8% респондентів – державних службовців вважають, що ці проблеми «не мають значення». Таким чином, респонденти – державні службовці визначили таку ж трійку найбільш актуальних проблем державного фінансування ОГС, як і всі респонденти вибірки.

Показово, що 87,3% респондентів, які представляють органи державної влади, вважають, що кошти на фінансування ОГС витрачаються неефективно, а 83,1% – що процедури державних закупівель є складними і непрозорими.

Порівняємо відповіді державних службовців з відповідями керівників або членів ОГС, представленими на рис. 3.3. Кількість відповідної референтної групи – 84 особи.

Керівники або члени ОГС виявилися менш обізнаними з проблемами державного фінансування. Наприклад, щодо проблеми «неефективного використання бюджетних коштів» відповідь «важко відповісти» дали 34,5% респондентів цієї групи, щодо проблеми «непрозорість та складність процедур державних закупівель» – 33,3% опитаних – членів ОГС.

З цього випливає дуже цікавий висновок, що, можливо, інформація про переможців закупівель за бюджетні кошти та результати впровадження проєктів або надання послуг у рамках цих закупівель просто не відомі широкому колу зацікавлених осіб.

Зауважимо, що такий високий ступінь невизначеності стосується насамперед проблем розподілу та використання бюджетних коштів, тобто етапів процесу бюджетного фінансування, з якими більшість громадських організацій просто не стикалася. Щодо решти визначених в анкеті проблем, частка тих, хто не визначився, не перевищує третини.

Наведемо результати ранжування проблем державного фінансування, проведеного за критерієм частки респондентів – членів ОГС, що вважають ту або іншу проблему «надзвичайно важливою».

На першому місці у рейтингу – проблема «недостатні обсяги державного фінансування (59,5% респондентів вважають її надзвичайно важливою), на другому – «відсутність достатньої кількості конкурсних програм фінансування проєктів», на третьому – «невизначеність у законодавстві цілей та критеріїв державного фінансування ОГС, відсутність відповідної державної методики відбору конкурсних програм».



Рис. 3.3. Розподіл респондентів – керівників або членів ГО за відповідями на запитання:
 «Оцініть, будь ласка, основні проблеми існуючої системи державного фінансування ОГС та їх важливість для розвитку ОГС», % респондентів – керівників або членів ОГС, N=84

Висновок. Таким чином, аналіз результатів дослідження показав, що референтні групи державних службовців та членів ОГС одноставні у виборі найважливіших проблем державного фінансування ОГС. Вони обрали три такі проблеми (у порядку значимості):

- 1) недостатні обсяги державного фінансування;
- 2) відсутність достатньої кількості конкурсних програм фінансування проектів;
- 3) невизначеність у законодавстві цілей та критеріїв державного фінансування ОГС, відсутність відповідної державної методики відбору конкурсних програм.

Одноставність думок суб'єктів та об'єктів процесу фінансування дає підстави очікувати конструктивного діалогу між владою та громадянським суспільством щодо вирішення проблем державного фінансування ОГС.



Рис. 3.4. Розподіл респондентів, які проживають у містах, за відповідями на запитання:
«Оцініть, будь ласка, основні проблеми існуючої системи державного фінансування ОГС та їх важливість для розвитку ОГС», % респондентів, що проживають у містах, N=223

Особливістю нашого дослідження є поглиблене вивчення думок респондентів із сільської місцевості. На рис. 3.4 та 3.5 представлені відповіді респондентів із міст (223 респонденти у вибірці) та з сільської місцевості (77 респондентів) на групу запитань анкети щодо проблем державного фінансування ОГС.



Рис. 3.5. Розподіл респондентів із сільської місцевості за відповідями на запитання:
 «Оцініть, будь ласка, основні проблеми існуючої системи державного фінансування ОГС та їх важливість для розвитку ОГС», % респондентів, що проживають у сільській місцевості, N=77

Порівняння даних рис. 3.4 та 3.5 свідчить:

- значно більша частка респондентів із сільської місцевості не визначилася з оцінкою проблем державного фінансування ОГС. Зокрема, 36,4% опитаних із сільської місцевості не змогли оцінити проблему недоліків в умовах пільгового оподаткування суб'єктів ОГС та самих ОГС, 33,8% – не змогли оцінити проблему процедури державного фінансування закупівель. Водночас частка респондентів із міст, що не визначилися з оцінками проблем держфінансування, не перевищила чверті.

У цілому ж оцінки респондентами із міст та з сільської місцевості проблем державного фінансування близькі – обидві референтні групи перші три місця віддали таким проблемам, як:

- 1) недостатні обсяги державного фінансування;
- 2) відсутність достатньої кількості конкурсних програм фінансування проектів;
- 3) невизначеність у законодавстві цілей та критеріїв державного фінансування ОГС, відсутність відповідної державної методики відбору конкурсних програм.

Крім формалізованого визначення проблем державного фінансування ОГС респондентам ставили відкрите запитання щодо інших проблем державного фінансування, з якими їм доводилося мати справу.

Нижче наведено перелік визначених респондентами проблем:

- низька активність самих ОГС у спробах отримання державного фінансування: «мало стукають» – за образним висловом одного із респондентів;
- відсутність системи інформування щодо державного фінансування. Думка одного із респондентів: «Незважаючи на те, що на регіональному рівні існує практика та окремі випадки оголошення про отримання коштів від місцевого бюджету на конкретні цілі та програми, на національному рівні ця система досі не впроваджена. Деяким ГО кошти надаються непрозоро»;
- недоліки процедур державного фінансування. Один із респондентів сформулював недоліки так: «Навіть існуючі державні програми не завжди повністю фінансуються. Окрім того, кошти надають наприкінці року, коли їх витратити зазвичай ефективно не вдається. Спочатку організація витрачає свої кошти, а потім держава їх не компенсує, бо змінили бюджет». Інший респондент доповнив цю інформацію: «Неможливо перенести залишки невикористаних коштів на наступний бюджетний рік»;
- поряд із проблемою непрозорості та складності процедур державних закупівель, формалізованою в анкеті, респонденти виділили проблему складності оформлення звітності по використанню бюджетних коштів;
- на думку деяких респондентів – представників органів державної влади, проблемою є «низький авторитет ОГС в органах державної влади». З іншого боку, респонденти – члени Громадських Організацій говорять про «невизнання органами державної влади ОГС», «ігнорування ОГС державою»;
- «відсутність законодавчої норми обов'язкового планування у бюджетах (області, району, села) витрат на фінансування проектів чи заходів ОГС»;
- на додаток респонденти зазначають, що «відсутня традиція фінансування ОГС державою».

Висновок: Респонденти доповнили перелік проблем державного фінансування ОГС такими, як: низька активність самих ГО у спробах отримання державного фінансування; відсутність традиції фінансування ОГС державою; складності оформлення звітності по використанню бюджетних коштів; низький авторитет ОГС в органах державної влади; відсутність системи інформування щодо державного фінансування; недоліки процедур державного фінансування, насамперед нерівномірне надходження коштів протягом року; відсутність законодавчої норми обов'язкового планування у бюджетах (області, району, села) витрат на фінансування проектів чи заходів ОГС.

3.2.2. Уявлення респондентів щодо моделі державного фінансування

Респондентам запропонували як формалізовані, так і неформалізовані (відкриті) запитання щодо елементів моделі державного фінансування ОГС.

Формалізовані запитання пропонували визначитися з оцінкою таких елементів моделі:

- створення державного Національного фонду розвитку громадянського суспільства, переважно конкурсне фінансування діяльності ОГС;
- можливість участі всіх типів ОГС у конкурсах проектів;
- можливість отримання фінансування на адміністративні витрати;
- спрощені процедури державних закупівель послуг і робіт для ОГС.

На рис. 3.6 представлено розподіл відповідей респондентів на групу запитань щодо моделі державного фінансування ОГС. Більшість підтримали основні елементи запропонованої моделі державного фінансування ОГС. Близько 11% респондентів не дали відповіді на поставлені запитання, від 7 до 16% дали відповідь «важко відповісти». Найбільшу підтримку отримали елементи моделі «можливість участі всіх типів ОГС у конкурсах проектів» (78,7% респондентів) та «спрощені процедури державних закупівель послуг і робіт для ОГС (74% респондентів).

Надання можливості отримання фінансування на адміністративні витрати підтримали 69% респондентів; введення переважно конкурсного фінансування ОГС – 62,7%, в той час як проти висловилися 15,7% опитаних.

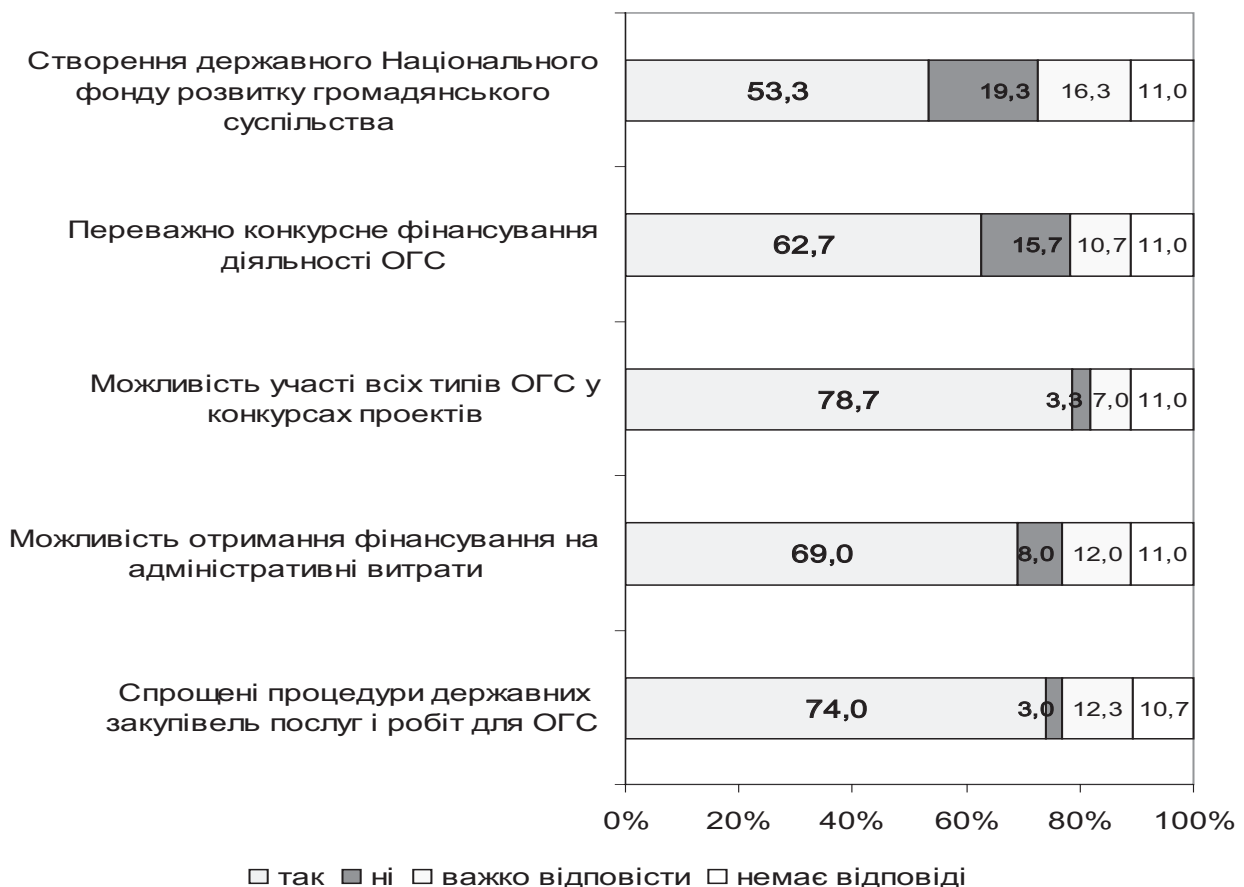


Рис. 3.6. Розподіл відповідей респондентів на запитання щодо моделі державного фінансування ОГС, % респондентів (N=300)

Висновок. Найбільш неоднозначним виявилось ставлення до створення державного Національного фонду розвитку громадянського суспільства, яке підтримали лише 53,3% респондентів, в той час як проти висловилися 15,7% опитаних.

Оскільки багатьма експертами Національний фонд розвитку громадянського суспільства розглядається як центральний елемент в моделі фінансування ОГС, проаналізуємо детально підтримку цієї ідеї основними референтними групами, представленими у вибірці.

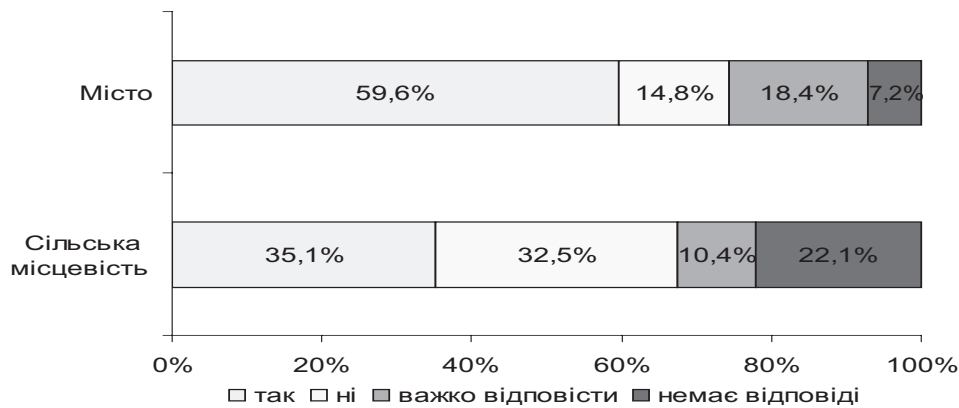


Рис. 3.6. Ставлення респондентів із міст (N=223) та з сільської місцевості (N=77) до створення державного Національного фонду розвитку громадянського суспільства, % респондентів

На рис. 3.6 представлено результати опитування респондентів із міської та сільської місцевості щодо створення Національного фонду розвитку громадянського суспільства.

Висновок. Результати демонструють розбіжності у ставленні респондентів із міст та сіл до створення Фонду. Якщо більше половини (59,6%) респондентів із міст підтримують модель фінансування ОГС на основі Національного фонду розвитку громадянського суспільства, то у селах створення його вважають доцільним лише 35,1% респондентів, в той час як 32,5% висловилися негативно. Майже чверть (22,1%) опитаних із сільської місцевості взагалі не відповіли на запитання щодо доцільності створення Фонду. Таке ставлення цілком вірогідно пояснюється думкою респондентів про недоступність фінансування із централізованих джерел для ОГС із сільської місцевості.

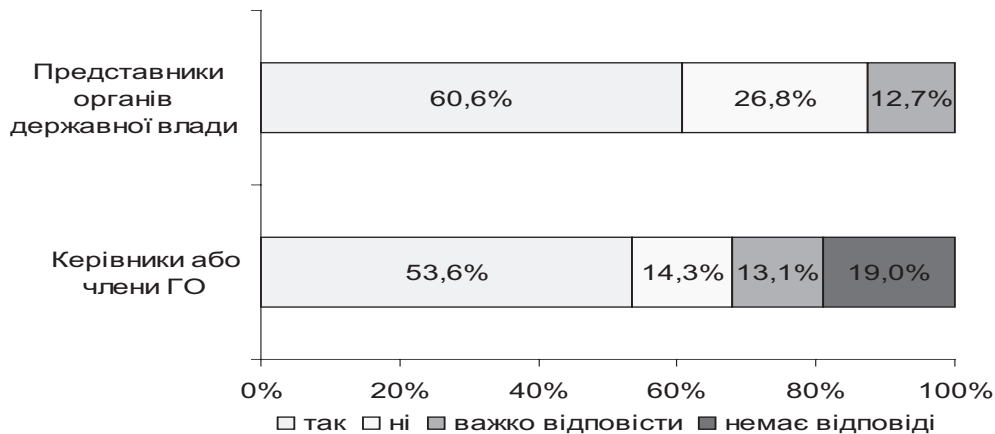


Рис. 3.7. Ставлення респондентів – представників органів державної влади (N=71) та керівників і членів ОГС (N=84) до створення державного Національного фонду розвитку громадянського суспільства, % респондентів

Логічним є припущення щодо існування різниці у поглядах на створення Фонду у референтних груп державних службовців та членів ОГС. На рис. 3.7 представлено результати опитування респондентів – представників органів державної влади (N=71) та керівників і членів ОГС (N=84) щодо створення Національного фонду розвитку громадянського суспільства.

Висновок. Серед представників органів державної влади 60,6% підтримують створення Фонду, що більше, ніж у цілому по вибірці (53,3%). Проте 26,8% респондентів цієї групи негативно ставляться до його створення, що відчутно більше, ніж в цілому по вибірці (19,3%). Таким чином, має місце більша поляризація поглядів на створення державного Національного фонду розвитку громадянського суспільства серед представників органів державної влади, ніж в цілому по вибірці. До того ж, серед держслужбовців немає респондентів, які б не відповіли на це запитання.

Поділ думок респондентів – керівників та членів ОГС близький до поділу думок усіх респондентів вибірки: 53,6% підтримують модель на основі Національного фонду підтримки громадянського суспільства, 14,3% – проти, 13,1% дали відповідь «важко відповісти», 19% взагалі не відповіли.

Респондентам ставили також «відкриті» запитання щодо моделі фінансування ОГС. У своїх відповідях багато опитуваних наголошують на необхідності «створення регіональних відділень Національного фонду». Респонденти висловили думку, що «фінансування діяльності ОГС має визначатися законом і закладатися у бюджет».

Наголошується також на необхідності «створення інформаційної системи повідомлення про можливості участі ОГС у конкурсах» як складової системи моделі державного фінансування ОГС. Зокрема, пропонується «створити інформаційний бюлетень», у якому б надавалася інформація щодо державних закупівель для ОГС, переможців конкурсів та результатів реалізації проектів або послуг. Заслугує на увагу пропозиція кількох респондентів передбачити у моделі «можливість дофінансування проектів, які фінансуються міжнародними фондами» та «передбачити можливість здійснення капітальних інвестицій за рахунок бюджетних коштів». Один із респондентів поєднує ці дві ініціативи і пропонує «забезпечення бюджетного співфінансування проектів будівництва у разі затвердженого дофінансування проекту ОГС міжнародними фінансовими організаціями».

Респонденти підкреслюють, що модель державного фінансування повинна спиратися на «чітко визначені напрями фінансування (пріоритети) на тривалий термін», «програми розвитку громадянського суспільства та пріоритетів розвитку». А один респондент пропонує «відпрацювання пілотної моделі реалізації програми розвитку ОГС в одному регіоні і лише після цього – розробка загальнодержавної програми».

3.2.3. Основні проблеми існуючої системи фінансування органами місцевого самоврядування

Респонденти оцінювали запропоновані в анкеті основні проблеми існуючої системи фінансування ОГС органами місцевого самоврядування та визначали їх важливість для розвитку ОГС за шкалою «надзвичайно важлива», «важлива», «не має значення» та «важко відповісти». Крім проблем, окреслених в анкеті, респондентів просили назвати інші проблеми фінансування ОГС органами місцевого самоврядування та оцінити їх важливість. Таким чином, досягалася мета якнайширшого охоплення об'єкта дослідження.

Загальні результати розподілу респондентів за варіантами відповідей на поставлені запитання представлені на рис. 3.8. Як бачимо, найбільшою проблемою фінансування громадських організацій органами місцевого самоврядування респонденти вважають нестабільність та обмеженість місцевих бюджетів. 72% усіх регіонів, що брали участь у польовому дослідженні, відзначили, що нестабільність та обмеженість місцевих бюджетів є надзвичайно важливою проблемою, 16,7% – важливою в існуючій системі фінансування ОГС і тільки 1,7% вважають, що ця проблема не має значення.

Наступним кроком в аналізі результатів дослідження було визначення ставлення до проблем фінансування ОГС органами місцевого самоврядування найбільш обізнаних у цих

проблемах груп респондентів – представників органів місцевого самоврядування та керівників або членів ОГС. Порівняння їхніх відповідей на запитання щодо важливості проблем фінансування ОГС органами місцевого самоврядування дає можливість з'ясувати, чи існують розбіжності у баченні цього питання між суб'єктом і об'єктом фінансування. Характерним є те, що абсолютна більшість респондентів – 99% серед представників органів місцевого самоврядування та 77% серед керівників або членів ОГС – визначили проблему фінансування громадських організацій органами місцевого самоврядування як «надзвичайно важливу» та «важливу» для існуючої системи фінансування ОГС.

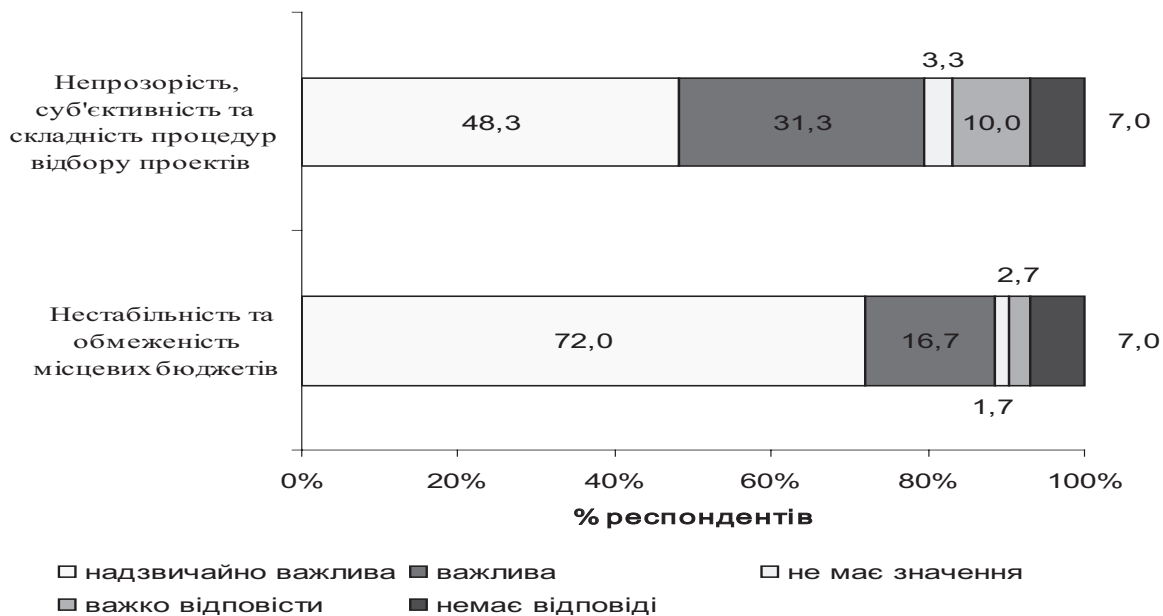


Рис. 3.8. Розподіл респондентів за відповідями на запитання: «Оцініть, будь ласка, основні проблеми існуючої системи фінансування ОГС органами місцевого самоврядування», % респондентів, N=300

Слід відзначити, що практично однакова кількість – 90% респондентів у містах та 87% опитаних із сільської місцевості – вважають цю проблему «важливою» та «надзвичайно важливою».

Проблема фінансування, пов'язана з непрозорістю, суб'єктивністю та складністю процедури відбору проектів, є надзвичайно важливою для 48,3% респондентів, 31,3% опитаних вважають її важливою для фінансування ОГС. Якщо подивитися на відповіді респондентів у регіональному зрізі, то найбільш важливою її відзначили у Донецькому регіоні – 88%. Для інших регіонів кількість опитаних, які вважають проблему щодо існування непрозорості, суб'єктивності та складності процедур відбору проектів «надзвичайно важливою» та «важливою» розподілилися у середньому навпіл.

Слід зауважити, що всі формалізовані нами в анкеті варіанти відповідей на запитання щодо проблем фінансування ОГС органами місцевого самоврядування були підтримані більшою часткою респондентів (визначені як «надзвичайно важливі» або важливі»). Подібне ставлення до цієї проблеми поширене також серед представників органів місцевого самоврядування – 88% респондентів та серед керівників або членів ОГС – 74%, які відзначили цю проблему як «надзвичайно важливу» та «важливу», для існуючої системи фінансування ОГС.

Також слід підкреслити одностайну підтримку важливості цього питання як серед міських респондентів, так і серед сільських – 80%.

Експертним опитуванням було передбачено надання відповідей на відкриті запитання стосовно проблем існуючої системи фінансування ОГС органами місцевого самоврядуван-

ня. Надані відкриті відповіді респондентів було проаналізовані, узагальнені та згруповані. Нижче наведено висновки, які респонденти вважають найбільш актуальними по відкритому питанню «Основні проблеми існуючої системи фінансування ОГС органами місцевого самоврядування»:

1. Відсутність зацікавленості місцевих органів самоврядування у підтримці розвитку громадянського суспільства. Особливо це стосується тих керівників, які насамперед через своє політичне «забарвлення» та відповідну непрофесійність мають доволі нетривалий час роботи в органах місцевого самоврядування.

2. Чинна система формування бюджету. Місцеві органи влади (сільські та селищні у тому числі) через малі місцеві бюджети та нестачу в них коштів мають дуже обмежені ресурси для фінансування ОГС та підтримки соціальних проектів.

3. Розвиток громадянського суспільства не завжди є пріоритетом при формуванні програм, які фінансуються із місцевого бюджету. Органи місцевого самоврядування мають своє, доволі невизначене ставлення до конкретних проблем розвитку громадянського суспільства, вирішення яких більшою мірою може бути делеговане організаціям громадянського суспільства.

4. Складність процедури отримання фінансування згідно з чинним бюджетним законодавством. Існуюча практика «соціального замовлення» обтяжена деякими об'єктивними факторами – необхідністю виконання складних формальних процедур щодо відкриття казначейських рахунків, отримання бюджетних коштів та звітування, а також суб'єктивними – в деяких випадках ключове значення має наявність особистих відносин з керівником, який приймає рішення.

5. Непрозорість та відповідна низька поінформованість організацій громадянського суспільства щодо можливостей залучення певних фінансових ресурсів із міського бюджету.

6. Корупція при отриманні грантів за участю у конкурсах, «відкати» тощо.

7. Відсутність належної регламентації проведення конкурсного відбору громадських організацій на законодавчому рівні та невизначеність пріоритетних напрямів фінансування, що зумовлює їх несистемність та недиверсифікованість.

8. Відсутність стратегій розвитку міських та сільських громад, на виконання яких впливають програми соціально-економічного розвитку.

9. Низька компетентність працівників та керівництва ОГС. Невміння фахово розробляти проекти та їхні бюджети для участі в конкурсах.

10. Низька громадянська свідомість. Нерозвиненість фондів громад.

3.2.4. Уявлення респондентів щодо моделі фінансування органами місцевого самоврядування

За допомогою «відкритих» та «закритих» запитань респондентам було запропоновано визначити своє ставлення щодо моделі фінансування ОГС органами місцевого самоврядування. Узагальнені результати розподілу опитаних за варіантами відповідей на поставлені запитання представлені на рис. 3.9.

Абсолютна більшість опитаних (87,3%) підтримали як модель фінансування ОГС «Запровадження відкритих публічних конкурсів проектів для неурядових організацій». Ця модель сприятиме, з одного боку, прозорості дій органів місцевого самоврядування, а з іншого – однаковому доступу організацій громадянського суспільства до ресурсів місцевого бюджету. Підтримку цієї моделі висловили 89,2% респондентів із міст та 81,8% – із сільської місцевості.

Слід відзначити той факт, що серед представників органів місцевого самоврядування 97,3% респондентів заявили про своє позитивне ставлення до цієї моделі фінансування ОГС. Це є ознакою їх готовності до відкритого діалогу з громадськістю. Для керівників та членів

ОГС також характерне позитивне, але більш стримане ставлення до цієї моделі. Так, достатньо високий відсоток (79,8%) респондентів – керівників або членів ОГС висловили своє позитивне ставлення до цієї моделі. Розбіжність у 17,5% може демонструвати існування певного ступеня недовіри серед ОГС до представників владних структур. «Круглі столи», які були проведені в п'яти регіонах України та м. Києві, продемонстрували, що таке ставлення до влади з боку громадськості є, умовно кажучи, вже традиційним, проте наполегливі та ініціативні кроки влади до формування відносин на засадах відкритості й зацікавленості у громадському розвитку можуть дати певні результати.

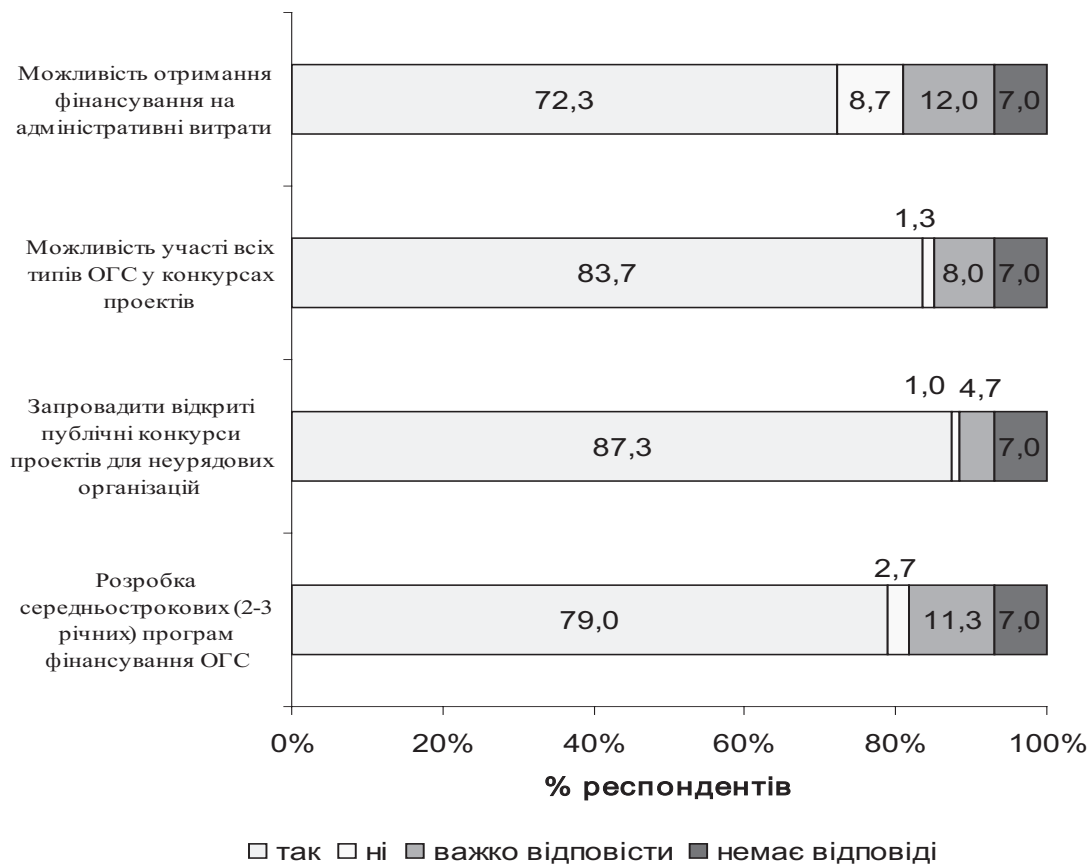


Рис. 3.9. Розподіл респондентів за відповідями на запитання: «Якою, на Вашу думку, має бути модель фінансування ОГС органами місцевого самоврядування?», % респондентів, N=300

Можливість участі всіх типів ОГС у конкурсах проектів підтримали як дієву модель фінансування 83,7% респондентів. При цьому 84,3% опитаних, які проживають у містах, та 81,8% – із сільської місцевості погодились з цією моделлю.

Серед представників органів місцевого самоврядування 90,5% респондентів відзначили своє позитивне ставлення до цієї моделі фінансування ОГС, 77,4% опитаних – керівників або членів ОГС також її підтримали.

Третьою за рангом моделлю, яку відзначили респонденти, є розробка середньострокових (2–3 роки) програм фінансування ОГС. Більшість опитаних (79%) вважають, що розробка середньострокових програм фінансування є дієвою моделлю фінансування ОГС, 78% респондентів, які проживають у містах, та 81,3% – із сільської місцевості визначили своє позитивне ставлення до неї.

Серед представників органів місцевого самоврядування 89,2% респондентів, а серед керівників або членів ОГС – 71,4% також підтримують розробку середньострокових програм фінансування організацій громадянського суспільства.

Можливість отримання фінансування на адміністративні витрати як модель фінансування підтримали 72,3% респондентів. При цьому 73,5% опитаних із міст та 68,8% – із сільської місцевості погодились з цією моделлю.

Серед представників органів місцевого самоврядування 77% респондентів та 71,4% із керівників або членів ОГС відзначили своє позитивне ставлення до можливості отримання фінансування на адміністративні витрати.

Експертним опитуванням було передбачено надання відповідей на відкриті запитання стосовно моделі фінансування ОГС органами місцевого самоврядування. Надані відкриті відповіді було проаналізовано, узагальнено та згруповано. Підсумовуючи наведені відповіді на відкриті запитання «Уявлення щодо моделі фінансування ОГС органами місцевого самоврядування», слід зауважити: респонденти вважають, що модель фінансування ОГС органами місцевого самоврядування повинна враховувати:

1. Розробку короткострокових, середньострокових та довгострокових програм фінансування ОГС на виконання ними певних соціальних проектів.
2. Створення спрощеної процедури отримання і використання коштів місцевого бюджету.
3. Обов'язкове навчання для ОГС щодо порядку заповнення заявок та розробки бюджетів проектів.
4. Адміністративні витрати ОГС мають бути доповненням до програмної діяльності, а не основною статтею витрат.
5. Фінансування ОГС органами місцевого самоврядування має займати конкретно визначене місце в загальній системі фінансування ОГС та взаємодіяти з іншими суб'єктами, які фінансують ОГС.
6. Фінансування з місцевих бюджетів у межах до 30% загальних витрат ОГС.
7. Створення регіональних громадських фондів, які об'єднують певне коло громадських організацій за територіальною ознакою зі змішаною системою фінансування. Керівництво регіональних фондів повинно обиратися на визначений термін, а їхній фаховий апарат має бути постійним.
8. Низький рівень довіри влади до ОГС та низька поінформованість влади про проблеми громади.

3.3. Проблеми фінансування з боку приватного сектора та окремих громадян

Блок IV опитувальної анкети містив запитання щодо недержавного фінансування ОГС, які стосувалися можливостей отримання фінансування з боку бізнесу, приватних осіб та можливостей організацій самостійно заробляти кошти.

Респонденти оцінювали запропоновані в анкеті основні проблеми існуючої системи недержавного фінансування ОГС та визначали їх важливість для розвитку ОГС за шкалою «надзвичайно важлива», «важлива», «не має значення» та «важко відповісти». Крім проблем, окреслених в анкеті, респондентів просили назвати інші проблеми недержавного фінансування ОГС та оцінити їх важливість. Таким чином, досягалася мета якнайширшого охоплення об'єкта дослідження.

Загальні результати розподілу респондентів за варіантами відповідей на поставлені запитання представлені на рис. 3.10, який складається з двох частин через велику кількість запитань, що характеризують проблеми в існуючій системі недержавного фінансування ОГС.

Наведені дані демонструють, що найбільшою проблемою у недержавному фінансуванні є його недостатні обсяги: 60% респондентів визнають цю проблему надзвичайно важли-

вою, 33,3% – важливою і тільки 1% вибірки вважає, що ця проблема не має значення. Таким чином, кількість респондентів, які визнали цю проблему як «надзвичайно важливу» та «важливу», сягає 93,3%. Аналізуючи розподіл відповідей опитаних у містах та сільській місцевості, ми отримали такі результати: 94% та 93% респондентів, відповідно, відзначили, що недостатні обсяги недержавного фінансування є «надзвичайно важливою» та «важливою» проблемою фінансування ОГС.

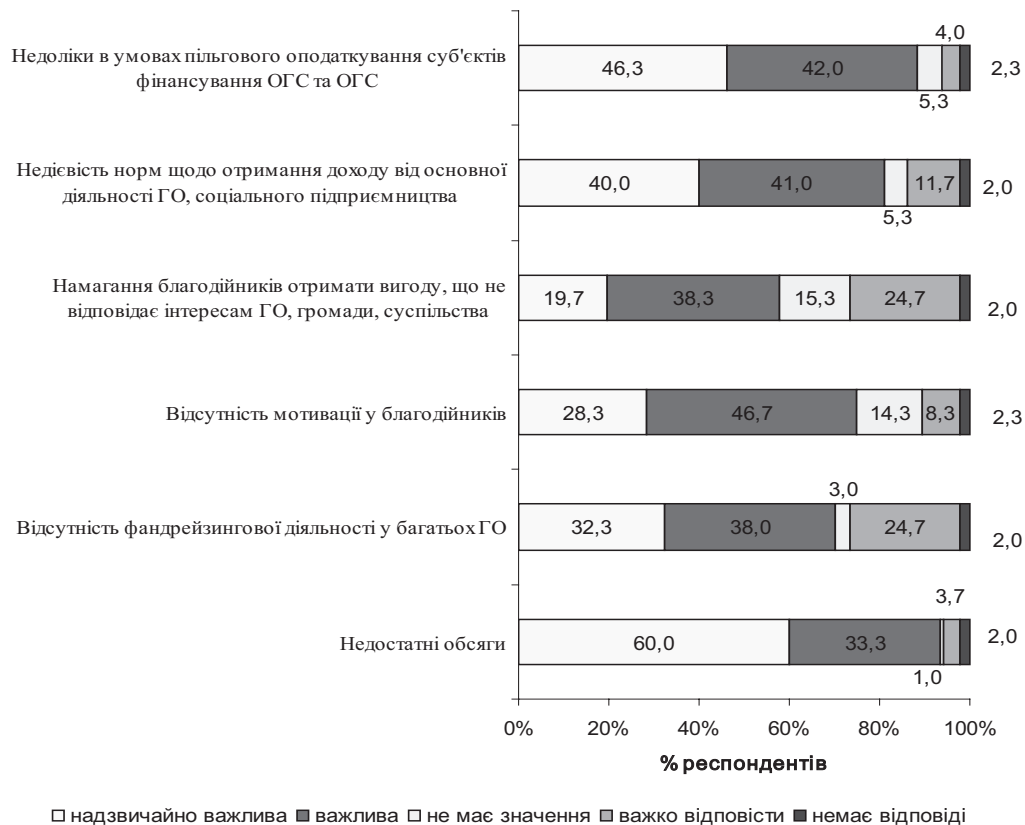


Рис. 3.10 (перша частина). Розподіл респондентів за відповідями на запитання:
«Основні проблеми існуючої системи недержавного фінансування ОГС та їх важливість для розвитку ОГС»,
% респондентів, N=300

Для дослідження було цікаво виявити ставлення до цього питання представників бізнесу/приватного сектора. Так, за результатами опитування 95% представників бізнесу/приватного сектора вважають недостатні обсяги фінансування надзвичайно важливим та важливим питанням. Таке саме ставлення до цього запитання у 93% респондентів – керівників або членів ОГС. Якщо проранжувати проблеми недержавного фінансування за кількістю респондентів, які визначили їх як «надзвичайно важливі», то друге місце серед них посіла проблема, яка була сформульована нами таким чином: «Позбавлення працюючого на єдиному податку малого та середнього бізнесу можливості зниження податків через допомогу неприбутковому сектору». Так, 49,3% опитаних визнали цю проблему як «надзвичайно важливу», а 37,7% – як «важливу», що у сукупності становило 87%.

Проаналізувавши розподіл відповідей респондентів у містах та сільській місцевості, маємо такі результати: 85% та 94% опитаних, відповідно, відзначили, що позбавлення працюючого на єдиному податку малого та середнього бізнесу можливості знижен-

ня податків через допомогу неприбутковому сектору є надзвичайно важливою та важливою проблемою фінансування ОГС.

Одноставність щодо цього запитання демонструють представники бізнесу/приватного сектора та керівники або члени ОГС. Так, серед опитаних представників бізнесу/приватного сектора 94% респондентів та 90% – серед керівників або членів ОГС вважають надзвичайно важливим та важливим позбавлення працюючого на єдиному податку малого та середнього бізнесу можливості зниження податків через допомогу неприбутковому сектору.

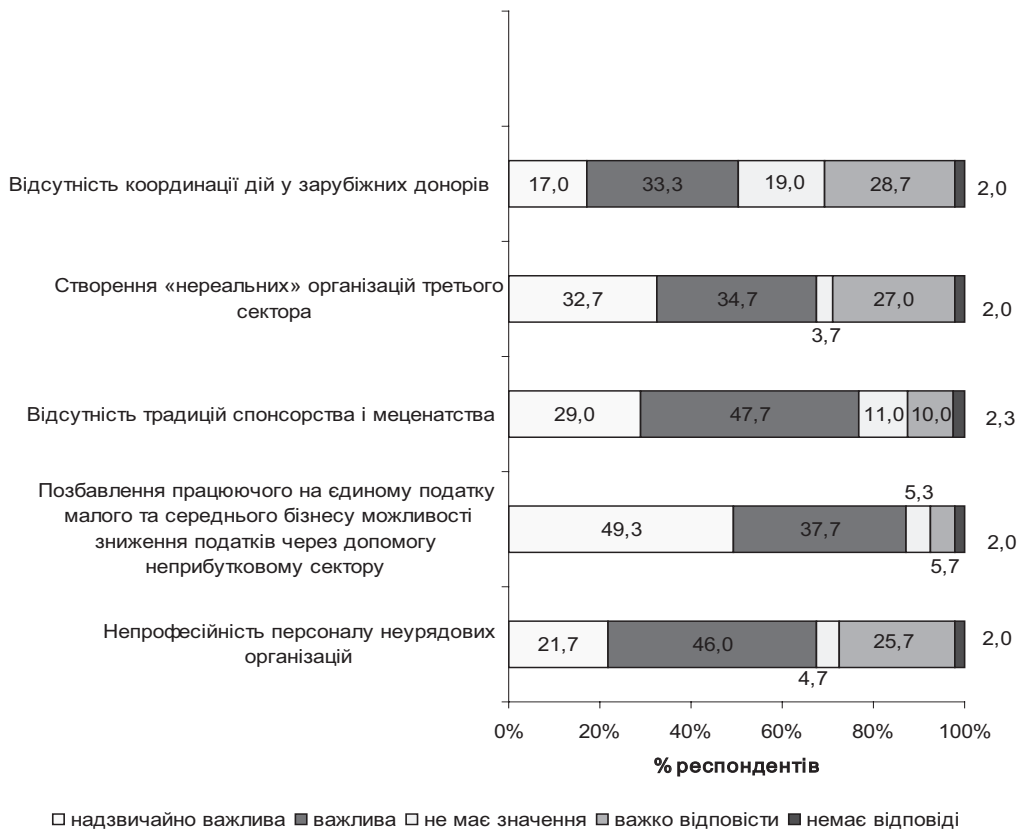


Рис. 3.10 (друга частина). Розподіл респондентів за відповідями на запитання:
«ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ІСНУЮЧОЇ СИСТЕМИ НЕДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ОГС ТА ЇХ ВАЖЛИВІСТЬ ДЛЯ РОЗВИТКУ ОГС»,
% РЕСПОНДЕНТІВ, N=300

Наступною проблемою серед проблем недержавного фінансування є «недоліки в умовах пільгового оподаткування суб'єктів фінансування ОГС та самих ОГС». Так, 46,3% респондентів визначили цю проблему як «надзвичайно важливу», а 42% – як «важливу», що у сукупності становило 86,3%.

Щодо розподілу відповідей респондентів у містах та сільській місцевості: відповідно 88% та 91% респондентів визначили, що недоліки в умовах пільгового оподаткування суб'єктів фінансування ОГС та самих ОГС є надзвичайно важливою та важливою проблемою їх фінансування.

Одноставним виявилось ставлення до цього запитання представників бізнесу/приватного сектора та керівників або членів ОГС – по 94% респондентів вважають надзвичайно важливими та важливими недоліки в умовах пільгового оподаткування суб'єктів фінансування ОГС та самих ОГС.

Наступною серед проблем недержавного фінансування нами вивчалася «відсутність фандрейзингової діяльності у багатьох ГО». Так, 32,3% опитаних визначили цю проблему як «надзвичайно важливу», а 38% – як «важливу», що в сукупності склало 70,3%.

Аналізуючи розподіл відповідей респондентів у містах та сільській місцевості, варто зазначити: відповідно 69% та 77% респондентів заявили, що відсутність фандрейзингової діяльності у багатьох ГО є надзвичайно важливою та важливою проблемою фінансування ОГС.

Схоже ставлення до цього питання демонструють представники бізнесу/приватного сектора та керівники або члени ОГС. Так, 73% респондентів серед опитаних представників бізнесу/приватного сектора та 79% – серед керівників або членів ОГС вважають надзвичайно важливою та важливою відсутність фандрейзингової діяльності у багатьох ГО.

Важливою проблемою серед проблем недержавного фінансування є «відсутність мотивації у благодійників». Так, 28,3% респондентів визначили цю проблему як «надзвичайно важливу», а 46,7% – як «важливу», що в сукупності становило 75%.

Відповідно 77% та 72% респондентів у містах та сільській місцевості відзначили, що відсутність мотивації у благодійників є надзвичайно важливою та важливою проблемою фінансування ОГС.

Майже так само до цього запитання поставилися представники бізнесу/приватного сектора та керівники або члени ОГС. Так, 74% опитаних представників бізнесу/приватного сектора та 83% керівників або членів ОГС вважають надзвичайно важливим та важливим відсутність мотивації у благодійників.

Також важливою проблемою недержавного фінансування є «відсутність традицій спонсорства і меценатства». Так, 29% респондентів визначили цю проблему як «надзвичайно важливу», а 47,7% – як «важливу», що в сукупності склало 76,7%.

Аналізуючи розподіл відповідей респондентів у містах та сільській місцевості, слід зазначити: 76% та 81% респондентів відповідно відзначили, що відсутність традицій спонсорства і меценатства є надзвичайно важливою та важливою проблемою фінансування ОГС. Схоже ставлення до цього питання також демонструють представники бізнесу/приватного сектора та керівники або члени ОГС. Так, 70% респондентів серед опитаних представників бізнесу/приватного сектора та 79% – серед керівників або членів ОГС вважають надзвичайно важливою та важливою відсутність традицій спонсорства і меценатства в Україні.

Не менш важливою проблемою недержавного фінансування є «створення «нереальних» організацій третього сектора», тобто таких, що фактично не виконують функцій організації громадянського суспільства, а існують від гранту до гранту і займаються промоцією своєї організації як такої. Так, 32,7% респондентів визначили цю проблему як «надзвичайно важливу», а 34,7% – як «важливу», що в сукупності становило 67,4%.

Аналізуючи розподіл відповідей респондентів у містах та сільській місцевості, слід зазначити: відповідно 66% та 72% респондентів відзначили, що створення «нереальних» організацій третього сектора є надзвичайно важливою та важливою проблемою фінансування ОГС. Схоже ставлення до цього питання демонструють представники бізнесу/приватного сектора та керівники або члени ОГС. Так, серед опитаних представників бізнесу/приватного сектора 64% респондентів та 66% – серед керівників або членів ОГС вважають надзвичайно важливим та важливим створення «нереальних» організацій третього сектора.

Також важливою проблемою недержавного фінансування є «непрофесійність персоналу неурядових організацій». Так, 21,7% респондентів визначили цю проблему як «надзвичайно важливу», а 46% – як «важливу», що в сукупності становило 67,7%.

Аналізуючи розподіл відповідей респондентів у містах та сільській місцевості, слід зазначити: відповідно 66% та 73% респондентів заявили, що непрофесійність персоналу неурядових організацій є надзвичайно важливою та важливою проблемою фінансування ОГС.

Відзначимо, що серед опитаних представників бізнесу/приватного сектора лише 52% вважають надзвичайно важливим та важливим непрофесійність персоналу неурядових організацій. Окрім того, значна частка респондентів – 44% – не визначили свого ставлення до цього запитання. Це може бути пов'язано з тим, що певні представники бізнесу/приватного сектора ще не бачать у громадянському суспільстві професійної сили, яка може впливати на владу, бізнес, населення та реалізовувати значущі соціальні проекти.

Серед опитаних керівників або членів ОГС 70% вважають надзвичайно важливою та важливою проблему непрофесійності персоналу неурядових організацій.

Важливою проблемою недержавного фінансування є «намагання благодійників отримати вигоду, що не відповідає інтересам ГО, громади, суспільства». Так, 19,7% респондентів визначили цю проблему як «надзвичайно важливу», а 38,3% – як «важливу», що у сукупності склало 58%.

У містах та сільській місцевості 57% та 63% респондентів відповідно відзначили: намагання благодійників отримати вигоду, що не відповідає інтересам ГО, громади, суспільства, є надзвичайно важливою та важливою проблемою фінансування ОГС. Майже так само відповідали представники бізнесу/приватного сектора та керівники або члени ОГС. Так, серед опитаних представників бізнесу/приватного сектора 45% респондентів та 58% респондентів серед керівників або членів ОГС вважають надзвичайно важливою та важливою проблему намагання благодійників отримати вигоду, що не відповідає інтересам ГО, громади, суспільства.

Останньою серед проблем недержавного фінансування, які були перераховані в опитуванні, є «відсутність координації дій у зарубіжних донорів». Так, 17% респондентів визначили цю проблему як «надзвичайно важливу», а 33,3% – як «важливу», що в сукупності становило 50,3%.

Аналізуючи розподіл відповідей респондентів у містах та сільській місцевості показав, що 48% та 59% респондентів відповідно відзначили: відсутність координації дій у зарубіжних донорів є надзвичайно важливою та важливою проблемою фінансування ОГС.

Майже таке саме ставлення до цього питання демонструють представники бізнесу/приватного сектора та керівники або члени ОГС. Так, серед опитаних представників бізнесу/приватного сектора 41% респондентів та 55% респондентів серед керівників або членів ОГС вважають надзвичайно важливим та важливим питання відсутності координації дій у зарубіжних донорів.

На завершення огляду проблем недержавного фінансування ОГС слід наголосити, що всі формалізовані варіанти відповідей на всі запитання були підтримані більшою часткою (не менше 50%) респондентів та визначені як «надзвичайно важливі» або «важливі».

Характерним є те, що на запитання для представників бізнесу/приватного сектора «Чи надавали Ви або Ваша організація фінансування ОГС?» менше половини респондентів (45,8%) відповіли, що надавали фінансування ОГС. При цьому позитивні приклади фінансування ОГС відомі лише 34,7% респондентів – представників бізнесу/приватного сектора. Це свідчить про необхідність створення відповідного інформаційного поля для висвітлення діяльності ОГС та їхньої ролі у громадському житті і всебічних умов для стимулювання бізнесу/приватного сектора надавати фінансування ОГС.

У цілому за більшістю запитань було визначено майже однакове ставлення респондентів до існування проблем недержавного фінансування ОГС. Більшість відповідей, таких як «важко відповісти», пов'язана з відсутністю відкритості в діяльності деяких ОГС; необхідних

компетенцій у персоналу ОГС та традицій меценатства з боку бізнесу в новітній історії України. Найбільшу кількість невизначених відповідей респондентів «важко відповісти» отримано на запитання щодо важливості таких проблем:

- «відсутність фандрейзингової діяльності в багатьох ОГС»;
- «відсутність мотивації у благодійників»;
- «недієвість норм законодавства щодо отримання доходу від основної діяльності громадських організацій»;
- «намагання благодійників отримати вигоду, яка не відповідає інтересам ГО, місцевої громади або суспільства загалом»;
- «непрофесійність персоналу неурядових організацій»;
- «відсутність традицій спонсорства і меценатства»;
- «створення «нереальних» організацій «третього сектора»»;
- «відсутність координації дій у зарубіжних донорів».

Експертним опитуванням було передбачено надання відповідей на відкриті запитання стосовно інших проблем недержавного фінансування ОГС. Вони були проаналізовані, узагальнені та згруповані. Нижче наведено висновки стосовно відкритого запитання «проблеми існуючої системи недержавного фінансування ОГС»:

1. Відсутність пільг з боку держави для бізнесу. За наявності пільг ОГС в деяких напрямках зможуть ефективніше використовувати кошти бізнесу.
2. Систему податків зробити більш спрямованою на розвиток громадянського суспільства.
3. Покращити координацію та ефективність використання коштів донорів з боку ОГС.
4. Відсутність компетенцій, певної інформації та досвіду ОГС у залученні недержавного фінансування. З іншого боку, відсутність компетенції є стримуючим фактором для бізнесменів у фінансуванні ОГС.
5. Низький рівень громадянської активності та активності населення.
6. Недостатня популяризація в українському суспільстві ідеї спонсорства і меценатства.
7. Недостатня поінформованість суспільства про діяльність ОГС.
8. Відсутність систематичного та доступного видання, за допомогою якого можна отримати інформацію про можливості недержавного фінансування ОГС та їхні потреби.
9. Інколи пріоритети донорів не відповідають інтересам громад.

3.4. Проблеми фінансування за рахунок надання платних послуг

Як бачимо з рис. 3.10 (перша частина), значимою проблемою серед проблем недержавного фінансування ОГС є «недієвість норм щодо отримання доходу від основної діяльності ГО, соціального підприємництва». Так, 40% респондентів визначили цю проблему як «надзвичайно важливу», а 41% – як «важливу», що у сукупності склало 81%.

Аналізуючи розподіл відповідей респондентів у містах та сільській місцевості, варто зазначити: відповідно 81% та 84% респондентів відзначили, що недієвість норм щодо отримання доходу від основної діяльності ГО, соціального підприємництва є надзвичайно важливою та важливою проблемою фінансування ОГС.

Майже так само поставилися до цієї проблеми представники бізнесу/приватного сектора та керівники або члени ОГС. Так, 78% респондентів серед опитаних представників бізнесу/приватного сектора та 87% респондентів серед керівників або членів ОГС вважають надзвичайно важливою та важливою проблему недієвості норм законодавства щодо отримання доходу від основної діяльності ГО, соціального підприємництва.

Слід зауважити, що на запитання, яке стосується «недієвості норм законодавства щодо отримання доходу від основної діяльності громадських організацій», важко було відповідати майже 12% опитуваних. На нашу думку, це пояснюється відповіддю на інше запитання, а саме «Відсутність компетенцій, певної інформації та досвіду ОГС у залученні недержавного фінансування», та існуванням «споживацьких» настроїв у деяких організацій.

Висновок: Члени організації громадянського суспільства у переважній більшості (81%) прагнуть самостійно заробляти гроші задля виконання статутних цілей та завдань своїх організацій та їх розвитку. Але їм заважає існуюча система чинного законодавства – «недієвість норм щодо отримання доходу від основної діяльності ГО, соціального підприємництва».

Серед пропозицій, висловлених респондентами у відкритих запитаннях, які стосувалися можливостей надання платних послуг, найчастіша така: «Надати можливість ОГС займатися господарською діяльністю».

3.5. Проблеми фінансування з інших джерел

До інших джерел фінансування відносяться членські внески, які сплачують члени ОГС, та пасивні доходи. На жаль, наші опитувані не мають депозитних рахунків і не отримують жодних дивідендів. Проте, як видно з рис. 3.11, 19% респондентів – представників ОГС вказали, що мають інші джерела фінансування.

По відповідях на відкриті запитання можна зробити висновок, що такі надходження до організації, в основному, формуються за рахунок здачі приміщення в оренду або навпаки – організація має безкоштовно надані в користування приміщення за рахунок отриманих безкоштовно юридичних та інших консультаційних послуг, третейських зборів.

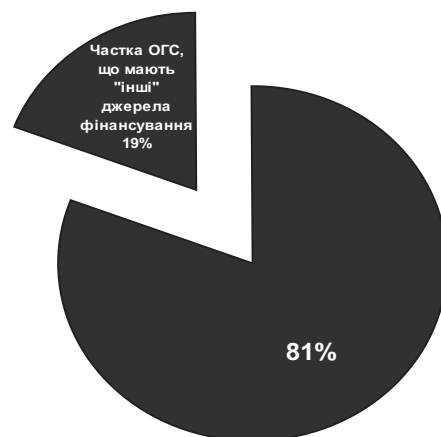


Рис. 3.11. Частка ОГС у вибірці, що мають «інші» джерела фінансування (кількість ОГС у вибірці N=84)

Членські внески є досить суттєвим джерелом надходження коштів для ОГС, які брали участь в опитуванні. Як видно із рис. 3.12, членські внески є єдиним джерелом фінансування для 13% організацій, а майже третина опитуваних, а саме 29%, заявили, що вони є одним із джерел фінансування; 58% опитуваних, членів або керівників ОГС, не відзначили членські внески як джерело фінансування організації.

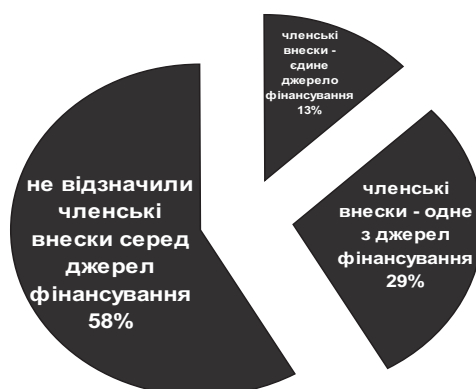


Рис. 3.12. Роль членських внесків як джерела фінансування ОГС: частка відповідних ОГС у вибірці (кількість ОГС у вибірці N=84)

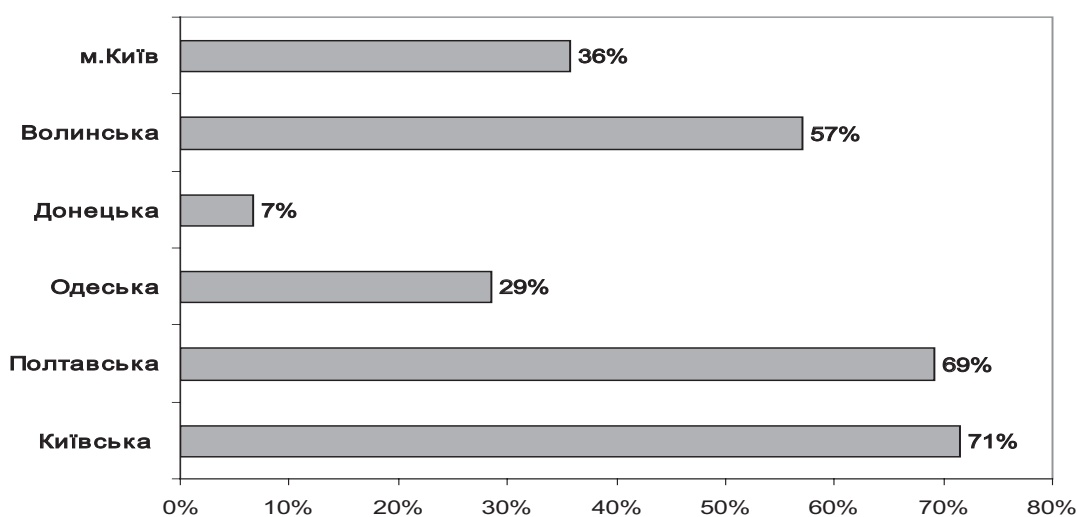


Рис. 3.13. Частка ОГС, які фінансуються за рахунок членських внесків, в областях, що увійшли у вибірку

Аналіз рис. 3.13 показує, що переважна більшість організацій фінансуються за рахунок членських внесків: Київська – 71% організацій, Полтавська – 69%, Волинська – 57%. Але слід зауважити, що в Донецькій області тільки 7% ОГС фінансуються своїми членами, або опитувані особи не надають значення членським внескам як джерелу фінансування через недостатні їх обсяги.

У нашому опитуванні ми також вивчали питання будь-якого контролю за діяльністю організацій громадянського суспільства. Відповіді респондентів на запитання «Чи відомі Вам випадки контролю за ОГС?» наведені на рис. 3.14.

Відповідь «ні» на зазначене запитання надали 82,7% респондентів, «так» – 17,3%. Серед представників бізнесу/приватного сектора відповідь «ні» надали 91,7% опитаних. Серед представників органів місцевого самоврядування відповідь «ні» надали 77%. Відзначимо, що респонденти, які відповідали «так», таку свою відповідь не пояснювали.

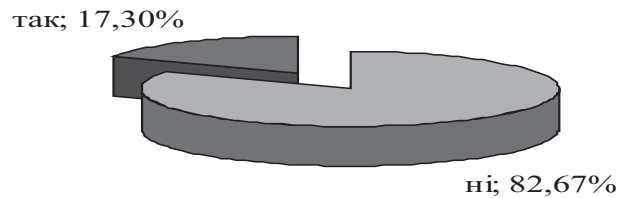


Рис. 3.14. Розподіл респондентів за відповідями на запитання:
«Чи відомі Вам випадки контролю за ОГС?», % респондентів, N=300

3.6. Позитивні приклади фінансування організацій громадянського суспільства

Тільки 36,3% респондентів відповіли, що їм відомі позитивні приклади фінансування. Серед 74% опитаних – представників органів місцевого самоврядування, які взяли участь у дослідженні, лише 39,2% відповіли «так» (рис. 3.15.). Проте анкетую передбачалося відкрите запитання до респондентів стосовно позитивних прикладів фінансування ОГС.



Рис. 3.15. Розподіл респондентів за відповідями на запитання:
«Чи відомі Вам позитивні приклади фінансування ОГС? », % респондентів, N=300

Проте за підсумками відповідей на відкрите запитання з'ясувалося, що існують різноманітні напрями фінансової та іншої допомоги ОГС та громадянському суспільству, наприклад:

- внески у різні святкування;
- допомога молодіжним, дитячим та спортивним організаціям, школам, дитячим – садочкам, інвалідам та ветеранам;
- екологічні та творчі конкурси, конференції, семінари;
- розвиток зеленого туризму та інформаційно-туристичних центрів;
- відновлення культурно-історичної та духовної спадщини;
- шефська допомога дитячим будинкам;
- допомога та благоустрій території;
- надання різноманітних послуг;
- налагодження інфраструктури у сільській місцевості тощо.

Надані респондентами відповіді можна згрупувати за джерелом та механізмами фінансування:

1. Позитивні приклади фінансування з боку державного та місцевого бюджетів:

1.1. Конкурсні програми підтримки молоді (управлінням у справах сім'ї та молоді Одеської облдержадміністрації);

1.2. Із місцевого бюджету (м. Одеса) підтримуються деякі заходи громадських організацій, проводиться конкурс соціальних проектів для місцевих громадських організацій;

1.2. Деякі органи місцевого самоврядування (сільські, районні та міські ради) протягом декількох років отримували фінансування від фонду місцевого розвитку в рамках конкурсу КМУ для органів місцевого самоврядування (Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України);

1.4. Декілька проектів отримали підтримку від Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Одеській області. Управління агропромислового розвитку проводить конкурс із використання бюджетних коштів, спрямованих на надання соціальних дорадчих послуг;

1.5. Отримання сільським населенням безкоштовних консультацій із різних галузей економіки та навчання на семінарах та демонстраційних показах;

1.6. Проекти розвитку сільського туризму, які підтримуються, в тому числі, органами місцевого самоврядування;

1.7. Надання допомоги сільською радою у газифікації усім мешканцям села, проведення робіт з благоустрою території тощо;

1.8. Об'єднання ветеранів міста користується фінансовою допомогою з місцевого бюджету, а не з державного;

1.9. Фінансування ОГС за потребою з місцевого бюджету.

Поряд із наявністю позитивної практики фінансування та плідної співпраці з органами місцевого самоврядування в багатьох відповідях респонденти вказували на те, що їм, на жаль, не відомі факти підтримки ОГС з боку державного бюджету.

2. Позитивні приклади фінансування з боку бізнесу/приватного сектора:

2.1. Безповоротна фінансова допомога на придбання інвалідних колясок;

2.2. Благодійна допомога ветеранам;

2.3. Закріплення ветеранів за підприємствами району, спонсорство на користь ветеранів;

2.4. Фінансування спортивних заходів для молоді;

2.5. Надання підприємством коштів на проведення різноманітних благодійних заходів: підтримку дитячого будинку, спонсорство різноманітних заходів тощо;

2.6. Надання техніки школам та державним установам, ремонт обладнання тощо;

2.7. Підприємство у 2010 році започаткувало соціальний проект «Маєток»: сільським родинам роздають поросят, постачають корми і надають технологічне забезпечення. У момент передачі поросят агропромисловою групою «Пан Курчак» підписує договір-зобов'язання про закупівлю вирощеної свинини за встановленою ціною. Таким чином, багато сільських сімей отримали додаткові доходи;

2.8. «Я як приватний підприємець беру участь у більшості марафонів, які проводить Волинська обласна організація з вадами зору. Останній із них – «Незрячій дитині – тактильну книгу». На зібрані кошти було надруковано дві книги із серії про Гаррі Поттера (шрифтом Брайля). Мої кошти стали частиною грошей, зібраних на цю добру справу»;

2.9. «Тісно співпрацюємо і надаємо допомогу будинку престарілих, школі глухонімих, церкві, школі-інтернату для дітей-сиріт, центру реабілітації наркоманів».

Ці позитивні приклади свідчать про те, що задля активної участі бізнесових підприємств та підприємців у розвитку громадянського суспільства державі потрібно створити умови для їх зацікавленості та прямої вигоди – передбачити в законодавстві більше пільг для бізнесу, який підтримує організації громадянського суспільства. Бізнес намагається напряму підтримувати заходи соціальної спрямованості (без посередництва держави – бо вона неефективно використовує кошти), а держава повинна тільки визначати перелік заходів та види організацій, на які поширюватимуться пільги.

3. Позитивні приклади фінансування з боку міжнародних донаторів:

3.1. Спілка сільських жінок, кредитна спілка «Зіньківська», спілка фермерів та приватних землевласників Зіньківщини неодноразово отримували гранти на розвиток спілки;

3.2. Гранти на фінансування проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (проект Європейського Союзу та ПРООН), метою є створення сприятливого середовища для сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні;

3.3. «У нашому районі (Великомихайлівському) в 2002–2006 роках працювала «Програма підвищення рівня життя сільського населення», яка дала великий поштовх для розвитку в районі громадських організацій, в першу чергу молодіжних та жіночих»;

3.4. Дуже корисною була програма «Школа майбутнього», яку фінансувало посольство Нідерландів в Україні;

3.5. Надання поворотної допомоги дрібним товаровиробникам (особливо в сільській місцевості) на розвиток власної справи сприяло розвитку самозайнятості, створенню нових робочих місць, поповненню місцевого та державного бюджетів;

3.6. Проведення конкурсу міні-грантів для неформальних ініціативних груп для вирішення соціальних проблем сільських громад. Невеликі кошти на міні-проекти дозволили мобілізувати ініціативних мешканців села на вирішення власних проблем. З часом деякі з цих ініціативних груп вирости до офіційно працюючих громадських організацій;

3.7. Проект міжнародного благодійного фонду «Хайфер проджект інтернешенел». Суть проекту – надати допомогу сільським мешканцям на умовах, що потім вони допоможуть іншим. Це дає змогу навіть простим селянам виступити в ролі благодійників. Окрім того, за відносно невеликі кошти можна надати допомогу багатьом людям, бо програма може швидко охопити всіх мешканців села;

3.8. Найбільш поширені в нашому районі приклади фінансування громадських організацій з боку міжнародних донорів, наприклад Європейського Союзу. В якості реалізованих в нашому районі успішних прикладів можу навести два: проект зі збереження первозданності тарутинського степу та проект із розвитку сільського туризму;

3.9. В нашому районі є декілька громадських організацій, які активно працюють з молоддю. Основне фінансування вони отримують від реалізації проектів, які фінансують зарубіжні фонди. На жаль, фінансування цих організацій через місцеві бюджети чи через державний бюджет мінімальне, його майже зовсім немає;

3.10. «Спілка сільських жінок України та жіноча організація «Надія» отримали фінансування в рамках міжнародних проектів, фінансування ж з боку влади не було;

3.11. Фінансування проекту союзом фермерів Швеції. В рамках проекту розроблена і прийнята програма розвитку ОГС, організовані обласні та районні офіси асоціації фермерів;

3.12. Програми добросусідства Польща–Україна–Білорусь;

3.13. Основним донором ВБО «Всеукраїнська мережа ЛЖВ» є Глобальний фонд боротьби з ВІЛ/СНІДом, туберкульозом та малярією. Завдяки коштам цього Фонду в Україні реалізується більшість програм з метою подолання епідемії ВІЛ/СНІДу, оскільки донор ретельно контролює її використання, вони витрачаються саме на боротьбу з епідемією. Дуже важливо, щоб відповідальність за роботу громадського сектора брала на себе держава, а не міжнародні донори, як відбувається зараз.

Дані приклади демонструють дуже вагомий вплив міжнародних донорів на розвиток ОГС в Україні у різноманітних сферах. Не менш цікавим для розвитку організацій громадянського суспільства є поєднання можливостей різних джерел фінансування.

4. Позитивні приклади змішаного фінансування ОГС:

4.1. За фінансової підтримки місцевої влади та бізнесу при ГО інвалідів створена спеціалізована бібліотека. За заявками сільських інвалідів книги передають з місцевим поштарем. За такою ж схемою надається допомога ліками;

4.2. Позитивного досвіду було набуто під час реалізації спільного проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» та органів місцевого самоврядування Болградського району Одеської області та участь в інших грантових конкурсах;

4.3. Допомога органів влади та бізнесу дозволяє проводити національні культурні заходи, фестивалі, культурний обмін (поїздки до Молдови, Румунії, і навпаки) тощо. Особливо це важливо для виховання молоді, навчання їхнім традиціям та звичаям предків;

4.4. У наших селах створені комітети самоорганізації населення, написані проекти й отримані гранти на заміну вікон у школах, дитячих садках, на впровадження гарячого водопостачання в медичних установах деяких сіл району. Окультурено ряд джерел, які мають вагоме значення у питанні водопостачання сільських населених пунктів району, природоохоронними організаціями отримано грантові кошти для наведення порядку в міському парку відпочинку, проект соціального значення, який переміг у районному конкурсі, був профінансований районним бюджетом через програму підтримки підприємництва;

4.5. Об'єднання громадян «Надія» виграло проект у 100 тис. грн на місцевий розвиток, орієнтований на громаду. Було закуплено медичне обладнання для амбулаторії. Адміністрація безкоштовно надала будинок на 5 тис. грн (5 тис. грн – кошти громади). Подаровано музичний центр для школи. Виграла також невеликий грант для школи: три комп'ютери, 15 стільців, три столи;

4.6. У селі Миколаївка Білгород-Дністровського району досить успішно працює громадська організація «Перлина». Вона реалізувала близько десятки соціальних проектів. Фінансувалася Східноєвропейським демократичним центром Польщі, Фондом сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні, міжнародною благодійною фундацією «Хайфер проджект інтернешенел» та іншим організаціями, в тому числі місцевими;

4.7. «В городе и районе работают несколько общественных организаций, которые получают финансирование от международных доноров, а также частично из местных бюджетов. Успешно действует общественная организация «Фонд поддержки предпринимательства», а также некоторые организации работают в области развития сельского туризма;

4.8. Основне фінансування громадські організації можуть одержати від різних міжнародних фондів. Крім того, в 2007–2008 роках із районного бюджету відбувалося невелике фінансування громадських організацій, але зараз через кризу всі подібні програми згорнуті;

4.9. Співфінансування проектів, запроваджене ПРООН, проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», в якому скоординовані фінансові зусилля громади, обласної, районної, сільської влади та самого проекту;

4.10. Німецький фонд «Пам'ять, відповідальність, майбутнє» фінансував проект «Місце зустрічі – діалог». Мета проекту – активізувати життя людей похилого віку – колишніх в'язнів концтаборів, остарбайтерів. Учасники проекту створили клуб. Розпочато фандрейзингову компанію по залученню коштів для проведення зустрічей (щосереді) старших людей – колишніх в'язнів, організовано дві туристичні поїздки. Реалізовується проект «Адвокаційна кампанія в протидії торгівлі людьми». В рамках проекту привертається увага населення Волині до проблем торгівлі людьми, проводиться кампанія із налагодження партнерських відносин з владою з метою розробки та прийняття регіональної програми з попередження торгівлі людьми, що дасть можливість фінансувати заходи з протидії торгівлі людьми в рамках місцевого бюджету. Завдяки активній участі журналістів по залученню додаткових людських ресурсів загальну вартість проекту було значно збільшено;

4.11. Об'єднання зусиль Забродівської сільської ради, сільської громади, меценатів з метою вирішення соціальних проблем села;

4.12. Позитивний досвід співпраці з міською радою, Скандинавською місією;

4.13. Спільне фінансування зарубіжною благодійною організацією та коштами сільської громади проведення водопроводу в селі Чесний Хрест Володимир-Волинського району;

4.14. Разова та постійна підтримка депутатів органів місцевого самоврядування та інших посадовців діяльності професійних спілок та благодійних організацій шляхом фінансування їхніх витрат чи закупівлі необхідних речей.

Наведені позитивні приклади співфінансування свідчать про те, що об'єднання різноманітних джерел фінансування як з боку органів місцевого самоврядування, бізнесу, так і міжнародних фондів є не тільки прикладом корисної співпраці влади, бізнесу, міжнародної спільноти та громадянського суспільства, а й дієвим інструментом прискорення соціально-економічного розвитку України. Об'єднання зусиль усіх, хто зацікавлений у створенні розвиненого громадянського суспільства, є яскравим прикладом для розробки та впровадження цілісної моделі фінансування ОГС, яка здатна об'єднати усіх, хто не байдужий до майбутнього України.

3.7. Пропозиції щодо вдосконалення фінансування ОГС, отримані в ході опитування та регіональних «круглих столів»

Респондентам пропонували висловитися щодо стратегічних заходів, у тому числі в сфері законодавства, необхідних для створення ефективної моделі фінансування ОГС.

Формалізовані варіанти відповідей включали такі заходи:

- розробити і прийняти Державну цільову програму розвитку громадянського суспільства;
- щорічно передбачати у законах про державний бюджет видатки на фінансування діяльності ОГС;
- затвердити цілі та критерії державного фінансування ОГС;
- створити державний Національний фонд розвитку громадянського суспільства.

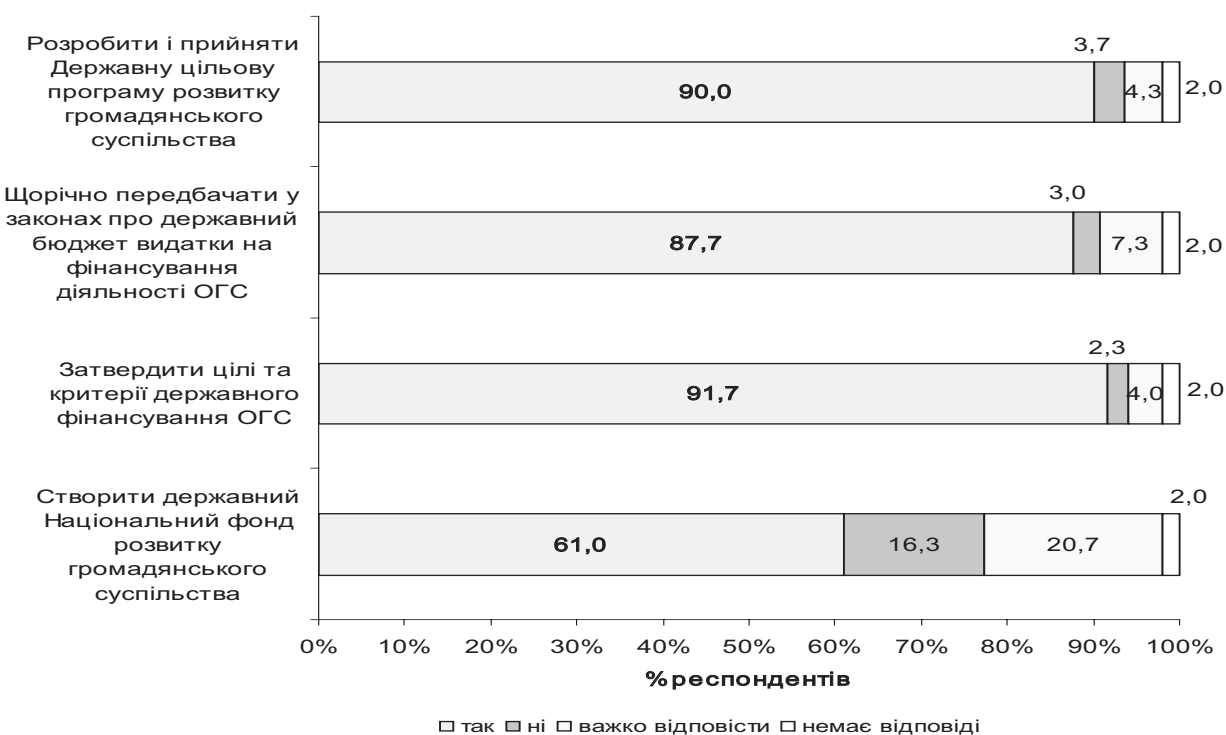


Рис. 3.16. Розподіл відповідей респондентів на запитання:
«Які стратегічні заходи, у тому числі у сфері законодавства, на Вашу думку, необхідні для створення ефективної моделі фінансування ОГС?» (N=300)

На рис. 3.16 представлено розподіл відповідей респондентів на запитання щодо стратегічних заходів, у тому числі в сфері законодавства, необхідних для створення ефективної моделі фінансування ОГС.

Висновок. Привертає увагу однаковість думок респондентів щодо більшості стратегічних заходів створення моделі ефективного фінансування ОГС. 90% респондентів вважають, що доцільно розробити і прийняти Державну цільову програму розвитку громадянського суспільства, лише 3,7% опитаних висловилися проти. 91,7% респондентів вважають, що необхідно затвердити цілі та критерії державного фінансування ОГС, і лише 2,3% – проти. 87,7% опитаних вважають, що треба щорічно передбачати у законах про державний бюджет видатки на фінансування діяльності ОГС і тільки 3% – проти.

На запитання щодо включення до стратегічних заходів зі створення державного Національного фонду розвитку громадянського суспільства респонденти відреагували також неоднозначно, як і до цього запитання у блоці 2: 61% – за; 16,3% – проти.

Враховуючи однаковість думок респондентів з цього питання, немає необхідності аналізувати поділ думок різних референтних груп. Зупинимося на відповідях на «відкриті» запитання анкети з приводу стратегічних заходів по створенню ефективної моделі державного фінансування ОГС.

Відповіді на відкрите запитання частково пояснює обережне ставлення респондентів до створення Національного фонду сприяння розвитку підприємництва. Один із опитаних мотивував своє негативне ставлення до створення фонду таким чином: «Оцінка необхідності створення Національного фонду чи інших подібних утворень потребує детального аналізу програми їх діяльності та статуту». Прихильники ідеї створення фонду мотивують свою думку таким чином: «Безперечним є те, що існування такого фонду позитивно вплине на згуртованість та узгодженість їх діяльності, а також дозволить всебічно та вчасно відслідковувати потреби та запити ОГС».

Серед пропозицій, висловлених респондентами, такі: «Надати можливість ОГС займатись господарською діяльністю», «підвищити зацікавленість України в транскордонному співробітництві», «встановити податкові пільги для благодійників».

Найбільше пропозицій стосуються фонду розвитку ОГС і узагальнено мають такий вигляд: «Прийняти державну програму підтримки розвитку ОГС та створити фонд її фінансування із залученням до цього фонду коштів донорів», «створити регіональні відділення Національного фонду розвитку громадянського суспільства», «розробити програму використання коштів».

Поряд із стратегічними заходами щодо ефективного фінансування ОГС респондентів просили оцінити першочергові кроки, необхідні для створення ефективної моделі фінансування ОГС. Результати відповідей респондентів представлені на рис. 3.17.

Висновок. Наведені на рис. 3.17 дані демонструють майже однакове схвалення респондентами таких першочергових заходів: «запровадити загальні правила проведення конкурсів проектів для всіх органів виконавчої влади (ухвалити відповідну методичку Постановою Кабінету Міністрів)» (92% – «за» та 1,3% – «проти»); «забезпечити належні механізми доступу всіх зацікавлених суб'єктів до інформації у сфері закупівель, посилити прозорість та забезпечити підконтрольність діяльності державних замовників послуг (шляхом внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти)» (89% – «за» при 2% «проти»), «розробити Методичні рекомендації для органів виконавчої влади щодо кращих практик державної підтримки діяльності ОГС» (91,3% – «за» при 2% «проти»). Проте запропонований в анкеті (вже

як терміновий, а не стратегічний) захід «створити державний Національний фонд розвитку громадянського суспільства» знову отримав «обережну» підтримку (60,7% – «за» при 18,7% – «проти»).

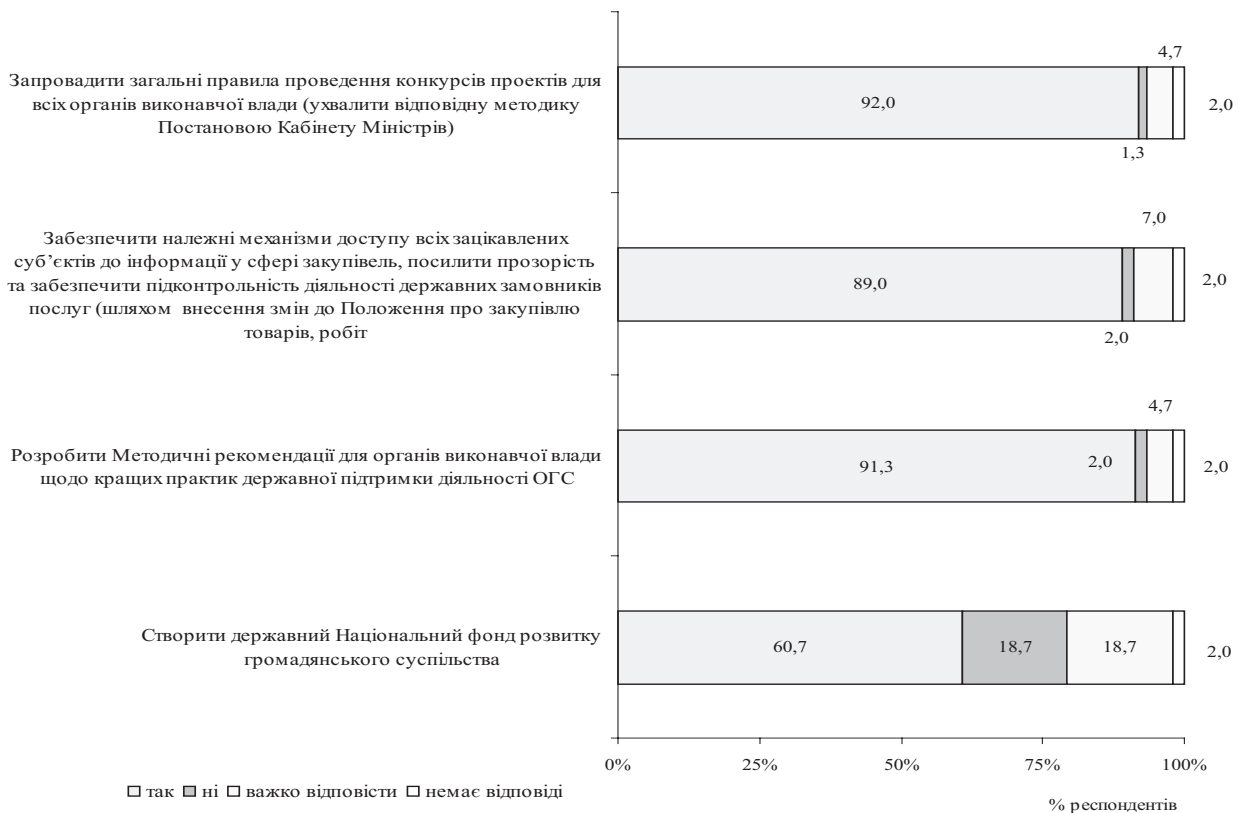


Рис. 3.17. Розподіл респондентів за відповідями на запитання:

«Які першочергові кроки, у тому числі і щодо формування законодавчої бази, необхідні для створення ефективної моделі фінансування ОГС?», % респондентів (N=300)

Враховуючи майже повну однотайність відповідей на запитання щодо першочергових заходів державного фінансування ОГС та схожий з попередніми запитаннями розподіл думок респондентів щодо фонду, недоцільно детально досліджувати думки основних референтних груп.

Натомість проаналізуємо відповіді на неформалізовані (відкриті) запитання. Єдині дві пропозиції, надані респондентами, відповідають загальному контексту сформульованих у анкеті запитань і стосуються розвитку сільських територій та створення регіональних підрозділів Національного фонду: «розробити довгострокову Програму розвитку громадянського суспільства (сільських територій), визначити пріоритети» та «створити регіональні відділення».

У листопаді офісом ОБСЄ в Україні в рамках реалізації двох проектів, а саме «Громадянське суспільство – дослідження найкращих міжнародних практик» та «Сприяння розробці інституціональної бази фінансування громадянського суспільства в Україні» проведено п'ять регіональних «круглих столів»: у Сімферополі, Одесі, Львові, Києві та Донецьку. Мета зазначених заходів полягала в:

- представленні попередніх результатів трьох досліджень, що реалізуються в рамках вищезазначених проектів ОБСЄ з таких тем:
 - дослідження та аналіз існуючого українського законодавства, що регулює питання фінансування громадських організацій органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором;

- найуспішніші міжнародні практики та досвід у сфері фінансування громадських організацій органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором;
- зарубіжний досвід заходів щодо покращення довіри між органами влади та громадськістю в рамках їхньої співпраці (діалогу);
- обговорення існуючих форм фінансування громадських організацій у регіонах, а також питань їх реалізації *на практиці*.

До участі в «круглих столах» були запрошені представники місцевих органів виконавчої влади, відповідальні за питання розвитку громадянського суспільства, представники громадських організацій та бізнес-кіл. На кожен «круглий стіл» були запрошені представники трьох зазначених секторів із самої області, де проводився захід, та сусідніх областей, а саме: на захід в м. Сімферополі – представники з Криму; до Одеси – з Одеської, Миколаївської, Херсонської та Кіровоградської областей; до Львова – зі Львівської, Закарпатської, Волинської, Чернівецької, Івано-Франківської, Тернопільської, Рівненської та Хмельницької областей; до Києва – з Київської, Чернігівської, Сумської, Полтавської, Черкаської, Житомирської та Вінницької областей; до Донецька – Донецької, Луганської, Запорізької, Харківської та Дніпропетровської областей.

У процесі обговорення учасники «круглих столів» висловили багато слушних пропозицій щодо покращення механізмів фінансування громадських організацій та зауважень щодо існуючої ситуації, серед яких можна відзначити такі:

- розширити перелік ОГС, що можуть отримувати фінансування з держбюджету, в Бюджетному кодексі;
- забезпечити доступ до фінансування місцевих організацій, особливо з дотаційних регіонів;
- фінансування ОГС після доведення ними на попередніх прикладах спроможності виконувати проекти;
- проведення ОГС навчань у сільських громадах щодо можливостей ОГС на місцевому рівні;
- міжнародні донори, фандрайзинг, регуляторний акт щодо соцзамовлення має бути на місцевому рівні;
- більш докладно проаналізувати оподаткування пасивних доходів (зокрема, вклади в банках) та прояснити ситуацію;
- запровадити кримінальну або адміністративну відповідальність за ігнорування громадських організацій;
- максимальні преференції для можливості ОГС самостійно заробляти кошти, максимальне сприяння з боку податкового законодавства щодо залучення коштів;
- спростити процедуру припинення діяльності громадських організацій – юридичних осіб;
- розвивати традиції спонсорства і меценатства. Розробити новий проект Закону «Про волонтерську діяльність», адже той, що є, по суті, неправильний: для волонтерів є відповідальність, але немає заохочень. Через управління освіти ввести перелік громадських робіт для школярів, як раніше, дати можливість дитині обирати – допомагати старим, пропагувати спорт, прибирати територію тощо. Діти, котрі чимось займалися в дитинстві за рахунок коштів спонсорів, самі спонсоруватимуть, коли виростуть, бо з дитинства знають, як такі кошти використовуються;
- збільшити фінансування молодіжних організацій, адже на місцях вони фінансуються за залишковим принципом;
- розробити програму екологічного захисту на місцевому рівні (окремих рекреаційних зон);
- зміни до Закону «Про благодійництво і благодійні організації» щодо стимулювання благодійників;

- соціальне підприємництво: потрібно удосконалити нормативно-правову базу;
- організації, які можуть отримати фінансування з боку держави (соціальне замовлення), повинні бути максимально лояльні до влади, опозиційні ж не можуть отримати фінансування апіорі. Держава нав'язує свої застарілі підходи до фінансування ОГС, з її боку потрібні інші підходи до цього;
- щойно організація перестає бути зручною для влади, припиняється її фінансування;
- соціальне підприємництво повинно вийти на перший план (необхідно прийняти Закон «Про соціальне підприємництво») – воно могло б допомогти залучати і використовувати кошти ОГС і виступати партнером держави;
- централізація фінансування ОГС під контролем саме держави не потрібна, це призведе до погіршення фінансування і корупції, до маніпулювання громадськими організаціями та їх використання у власних цілях.

3.8. Проміжні висновки аналізу опитування та обговорень в ході «круглих столів»

1. Існують три найважливіші проблеми державного фінансування ОГС (у порядку значимості):

- недостатні обсяги державного фінансування;
- відсутність достатньої кількості конкурсних програм фінансування проектів;
- невизначеність у законодавстві цілей та критеріїв державного фінансування ОГС, відсутність відповідної державної методики відбору конкурсних програм.

2. Низьку активність ОГС у спробах отримати державне фінансування «провокують» декілька проблем: відсутність традиції фінансування ОГС державою; труднощі з оформленням звітності щодо використання бюджетних коштів; низький авторитет ОГС в органах державної влади; відсутність системи інформування щодо державного фінансування; недоліки процедур державного фінансування, насамперед нерівномірне надходження коштів протягом року; відсутність законодавчої норми обов'язкового планування у бюджетах (області, району, села) витрат на фінансування проектів чи заходів ОГС.

3. Одностайність думок суб'єктів та об'єктів процесу державного фінансування ОГС стосовно його проблем дає підстави очікувати конструктивного діалогу між владою та громадянським суспільством щодо вирішення цих проблем.

4. Члени ОГС, які мешкають у сільських регіонах, із застереженням сприймають пропозиції щодо концентрації державних фінансів на підтримку ОГС, наприклад, у державному Національному фонді розвитку громадянського суспільства. Таке ставлення пояснюється тим, що сільські респонденти не думають, що фінансування із централізованих джерел буде доступним для ОГС з сільської місцевості, і тому наполягають на створенні регіональних відділень такого фонду. Проте всіяко підтримується дворівнева (всеукраїнська та регіональна) модель фінансування ОГС з використанням механізмів фінансування з державного, місцевого бюджетів, бізнесу/приватного сектора, членських внесків та грантів.

5. Існують непоодинокі випадки, коли органи місцевого самоврядування з різних причин, у тому числі через політичне «забарвлення», не підтримують розвиток громадянського суспільства «на місцях» та мають своє доволі невизначене ставлення до конкретних проблем розвитку місцевої громади, вирішення яких у більшій частині може бути делеговане організаціям громадянського суспільства.

6. Місцеві органи влади (сільські та селищні у тому числі) через доволі малі місцеві бюджети та нестачу в них коштів мають дуже обмежені ресурси для фінансування ОГС та підтримки соціальних проектів.

7. Складність процедури отримання фінансування згідно з чинним бюджетним законодавством. Існуюча практика «соціального замовлення» обтяжена деякими об'єктивними

факторами – необхідністю виконання складних формальних процедур щодо відкриття казначейських рахунків для отримання бюджетних коштів і звітування та суб'єктивними – у деяких випадках вирішальну роль в отриманні замовлення відіграють особисті відносини з керівником, який приймає рішення.

8. Непрозорість та, відповідно, низька поінформованість організацій громадянського суспільства щодо можливостей залучення певних фінансових ресурсів із міського бюджету. Інформація про переможців закупівель за кошти Державного та місцевих бюджетів, а також результати впровадження проектів або надання послуг у рамках цих закупівель не відома широкому колу зацікавлених осіб.

9. Відсутня типова нормативна регламентація щодо проведення конкурсів органами влади та місцевого самоврядування на виконання проектів/замовлень за бюджетні кошти для ОГС та вимог до звітності.

10. Переважно відсутні стратегії розвитку міських та сільських громад, на виконання яких діють програми соціально-економічного розвитку, де визначені пріоритетні напрями фінансування. Нерозвинені фонди громад, які поєднують різні джерела надходжень.

11. Недостатня компетентність працівників та керівництва ОГС. Невміння фахово розробляти проекти та їхні бюджети для участі в конкурсах на всі види фінансування.

12. Фактично відсутні пільги з боку держави для бізнесу, який фінансує ОГС. Система податків для бізнесу не спрямована на розвиток громадянського суспільства. Вона не є дружньою для розвитку спонсорства та меценатства в українському суспільстві.

13. Недостатня скоординованість дій донорів. Інколи пріоритети донорів не відповідають інтересам громад.

14. Одностайність думок респондентів опитування (всіх референтних груп) та учасників «круглих столів» щодо необхідності змін у процедурах та можливостях фінансування ОГС і необхідності розробки стратегічних заходів для створення моделі ефективного фінансування ОГС.

Майже одностайне схвалення учасниками польового етапу дослідження таких першочергових заходів: «запровадити загальні правила проведення конкурсів проектів для всіх органів виконавчої влади (ухвалити відповідну методичку Постановою Кабінету Міністрів)»; «забезпечити належні механізми доступу всіх зацікавлених суб'єктів до інформації у сфері закупівель, посилити прозорість та забезпечити підконтрольність діяльності державних замовників послуг (шляхом внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти)»; «розробити Методичні рекомендації для органів виконавчої влади щодо кращих практик державної підтримки діяльності ОГС». Проте запропонований захід «створити державний Національний фонд розвитку громадянського суспільства» отримав «обережну» підтримку через побоювання з приводу надмірного контролю та перенесення існуючих проблем державного фінансування у нову структуру.

Замість нього представники громадянського суспільства запропонували іншу, на їхню думку, більш прозору та демократичну модель – Громадський монетарний фонд, на чому ми зупинимося нижче.

4. Вплив Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. №2755 на фінансовий стан ОГС

Дослідження існуючої законодавчої бази України, що регулює питання фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнес-сектором та іншими джерелами, а також досвіду в сфері державного та недержавного фінансування ОГС було виконане упродовж вересня – грудня 2010 року. Але 1 січня 2011 року вступив у дію Податковий кодекс України (за виключенням окремих його положень), ухвалений Верховною Радою України згідно із Законом України

№2755 від 02.12.2010 р.)⁸⁸, який став основним законодавчим актом, який регулює порядок справляння податків і зборів від фізичних та юридичних осіб до державного та місцевих бюджетів України.

Хоча наше дослідження відбулося до набуття чинності зазначеного документу, зважаючи на його важливість, ми розглянемо, чи змінилася ситуація щодо фінансування ОГС у світлі Податкового кодексу України (ПК).

З набуттям чинності ПК втратили чинність такі базові закони України, як «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про податок з доходів фізичних осіб», «Про податок на додану вартість» та багато інших законодавчих та підзаконних актів.

Даний документ в цілому має позитивно вплинути на систему оподаткування в Україні, а також стосовно ОГС. Оскільки податкове законодавство України до прийняття цього документу можна було оцінити як безсистемне й навіть хаотичне, регулювання правовідносин з питань оподаткування здійснювалося нормативно-правовими актами різних рівнів – законодавчими актами, постановами Кабінету Міністрів України, актами Президента України, наказами міністерств та відомств тощо, що викликало значні утруднення в діяльності як господарюючих суб'єктів, так і громадських організацій.

Податковий кодекс України вніс низку позитивних зрушень для ОГС, найсуттєвішими з яких є:

- податкові знижки для благодійних внесків юридичних осіб-благодійників на користь НДО (п. 138.5.3 ПК);
- скасування раніше діючого обмеження щодо мінімального розміру для благодійних внесків юридичних осіб у розмірі 2% прибутку в попередньому році (абзац «а» п. 138.10.6 ПК);
- скасування раніше діючого обмеження щодо мінімального розміру для благодійних внесків фізичних осіб у розмірі 2% сукупного оподаткованого доходу в попередньому році (п. 166.3.2 ПК);
- звільнено від оподаткування доходи від благодійних гастролейних заходів (п. 170.10.5 ПК);
- закріплено положення про благодійну допомогу в формі ендавментів (п. 170.7.5 ПК);
- звільнено від податку на додану вартість діяльність з безоплатної передачі цінних паперів на користь ендавментів (п. 197.1.15 ПК).

Сьогодні організації громадянського суспільства, зареєстровані як юридичні особи, тепер можуть бути платниками шести загальнодержавних податків та зборів та ще двох – в окремих випадках, що передбачені ст. 9 ПК, а саме:

- податок на прибуток підприємств;
- податок на доходи фізичних осіб;
- податок на додану вартість;
- збір за першу реєстрацію транспортного засобу;
- плата за землю;
- мито;
- акцизний збір (в окремих випадках – при ввезенні на митну територію України легкових автомобілів);
- збір за спеціальне використання лісових ресурсів (при їх використанні для проведення культурно-оздоровчих, туристичних, спортивних, виховних заходів та здійснення науково-дослідної діяльності).

З 1 січня 2011 року ОГС можуть бути платниками податку на нерухомість, відмінну від земельної ділянки, при цьому вони не будуть сплачувати такі податки, як податок на рекламу та комунальний податок, які завдавали багато клопоту цим організаціям.

⁸⁸ Податковий кодекс України №2755 від 02.12.2010 р., <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.

На сьогодні статус неприбуткової організації в Україні дає право на звільнення організації тільки від податку на прибуток підприємств у цілому або ж щодо окремих видів доходів таких організацій. Проте сам цей статус не надає пільг у сплаті інших податків і зборів.

Більшість громадських організацій в Україні, що мають статус неприбуткових, не отримують пільг щодо сплати податків на землю або інше нерухоме майно, вони не звільняються від податку на додану вартість у разі отримання ними допомоги у вигляді товарів.

У статті 157 ПК зазначено вимоги, при виконанні яких громадські організації можуть отримати статус неприбуткових:

- організація має статус резидента для цілей оподаткування;
- статутна мета організації не передбачає одержання прибутку;
- активи організації не використовуються для вигоди окремих її учасників;
- активи організації у разі її ліквідації передаються одній чи декільком іншим громадським організаціям, або ж направляються до бюджету;
- статут громадської організації містить вичерпний перелік здійснюваних нею видів діяльності;
- доходи, звільнені від оподаткування, не повинні використовуватися для здійснення господарської діяльності⁸⁹.

Статус неприбуткової надається організації згідно з рішенням органів державної податкової служби про внесення громадської організації до Реєстру неприбуткових установ та організацій.

Слід зауважити, що порядок прийняття рішення про присвоєння статусу неприбуткової організації, як і порядок ведення реєстру неприбуткових організацій чинним ПК, не врегульований, тому регулювання цих правовідносин і надалі здійснюватиметься органами Державної податкової інспекції (ДПІ) на підставі виданих нею актів. Тому і в подальшому ми можемо мати проблему однобокого трактування органами ДПІ норм чинного законодавства, відмов у наданні та необґрунтованих позбавлень статусу неприбутковості, а також судові спори з цього приводу.

Як відомо, чинний Закон України «Про об'єднання громадян» №2460 від 16.06.1992 р. дозволяє утворювати відокремлені підрозділи громадських організацій як платників податків, у тому числі зі статусом юридичних осіб, тільки громадським організаціям з міжнародним або всеукраїнським статусом. При цьому ПК передбачає окрему реєстрацію відокремлених підрозділів громадських організацій як платників податків. Тому постає питання: чи можливе сьогодні отримання такими підрозділами статусу неприбуткових?

Статус відокремлених підрозділів іноземних громадських (неурядових) організацій також залишається невизначеним. Так, вони мають статус нерезидентів (п. 14.1.22 ПК), що виключає можливість їх внесення до Реєстру неприбуткових установ та організацій. Проте такі підрозділи підлягають реєстрації (акредитації або ж легалізації) в Україні, а отже, залишається відкритим питання можливості застосування до них положень ст. 157 ПК, згідно з якою організація повинна мати статус резидента для цілей оподаткування.

Цивільний кодекс України (ст. 85) містить загальну вимогу, яка передбачає, що непідприємницькі товариства не можуть мати на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу між учасниками. Положення Цивільного кодексу перекликаються зі ст. 157 ПК, крім того, п. 165.1.4 ПК передбачає, що будь-які виплати членам керівних органів громадських організацій, а також їх прямим родичам (пов'язаним особам), крім оплати робіт і послуг за трудовими чи цивільно-правовими договорами, підлягають оподаткуванню.

Слід звернути увагу на те, що Законом України «Про об'єднання громадян» передбачено виключне право розпоряджатися майном громадської організації її вищому керівному

⁸⁹ «Круглий стіл»: Досягнення і перспективи реформи благодійного законодавства, <http://blagozakon.org.ua/?p=907>.

органу – загальними зборами членів організації або їх представниками (делегатами). Якщо такий орган не встановив посадові оклади членам інших органів управління організації або не делегував це право відповідним органам (президії, дирекції та ін.), то призначення їм заробітної плати видається сумнівним.

Внески учасників громадських організацій, як і раніше, не підлягають оподаткуванню за умови, що носять безповоротний характер, тобто якщо не передбачають права на одержання компенсації у формі товарів чи послуг.

Також, як і раніше, будь-яка діяльність громадських організацій з метою одержання прибутку визначається як господарська й підлягає оподаткуванню на загальних засадах. Податковим кодексом дещо розширено перелік суспільно корисних організацій:

- громадські організації, створені з метою надання реабілітаційних, фізкультурно-спортивних для інвалідів (дітей-інвалідів) та соціальних послуг, правової допомоги, провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, просвітньої, освітньої та наукової діяльності;

- громадські організації інвалідів, спілки громадських організацій інвалідів та їх місцеві осередки, створені згідно з відповідним законом (абзац «б» п. 157.1 ПК).

Такі організації сьогодні отримують код ознаки неприбутковості 0006, що дозволяє звільняти від податку на прибуток ширший перелік видів доходів. Вони не сплачують податок на нерозподілений прибуток.

Натомість громадські організації з кодом ознаки неприбутковості 0011 мають витратити не менше 75% сукупного річного доходу до 1 квітня наступного року. Якщо організація з кодом 0011 витрачає меншу частку свого річного доходу, ця різниця становитиме її нерозподілений прибуток, який оподатковується за загальною ставкою.

Статтю 157.14 ПК встановлено, що використання звільнених від податку на прибуток доходів для здійснення господарської діяльності є підставою для позбавлення громадської організації статусу неприбутковості.

Підставою для позбавлення статусу неприбутковості є й нецільове використання активів. Отже, витрати на цілі, не передбачені законодавством про громадські організації або статутами таких організацій, можуть вважатися нецільовим використанням коштів згідно п. 157.14 ПК. Також нецільовим використанням активів можна вважати й використання громадською організацією коштів або іншого майна, яке благодійник передав з конкретним цільовим призначенням, а отже, призвести до позбавлення організації статусу неприбутковості.

У цілому ці положення ПК відповідають п. 54 Рекомендації СМ/Рес(2007)14, який обмежує право неурядових організацій використовувати майно, придбане за умов звільнення від оподаткування, на цілі, що не звільняються від оподаткування.

Розглянемо, як ПК вплине на оподаткування ОГС:

Податок на прибуток підприємств

Статтю 157 ПК встановлено перелік доходів для кожного із видів неприбуткових організацій. Інші доходи, відмінні від встановлених ст. 157 для кожного із видів неприбуткових організацій, підлягають оподаткуванню податком на прибуток підприємств на загальних засадах.

Основна ставка податку на прибуток підприємств встановлена в розмірі 16% (ст. 151 ПК, п. 151.1). До даного рівня вона буде зменшуватись поступово, з урахуванням п. 10 Розділу 20 Податкового кодексу «Перехідні положення» наступним чином:

- 25% – з 1 січня по 1 квітня 2011 року;
- 23% – з 1 квітня по 31 грудня 2011 року;
- 21% – у 2012 році;
- 19% – у 2013 році;
- 16% – з 1 січня 2014 року.

Значних змін щодо даного податку для громадських організацій Податковий кодекс не приніс.

Благодійні внески та інші подарунки. Дані внески звільняються від податку на прибуток для громадських організацій з кодом ознаки неприбутковості 0011, якщо їх надали засновники, члени або інші учасники таких організацій (п. 157.5 ПК). Громадські організації з кодом ознаки неприбутковості 0006 можуть отримувати такі внески від будь-яких осіб (п. 157.3 ПК).

Пасивні (інвестиційні) доходи. Як і раніше, звільняються від податку на прибуток «пасивні доходи», тобто ті, що отримані ОГС від використання їх коштів та іншого майна іншими юридичними чи фізичними особами. До цих доходів включаються проценти, дивіденди, страхові виплати, відшкодування та роялті. Визначення пасивних доходів міститься в п. 14.1.268 ПК.

Наявність корпоративних прав (володіння статутним капіталом підприємств або їх частками) у громадських організацій не вважається господарською діяльністю незалежно від частки акцій чи інших майнових або немайнових прав на статутний капітал підприємств.

Доходи, отримані від здачі в оренду майна, й надалі не включаються до пасивних доходів. Податковим кодексом до процентів включені доходи, отримані від фінансової оренди (лізингу). Отже, у випадку, коли ОГС надає своє майно в оренду згідно з умовами п. 14.1.97 ПК, частина доходу (крім сплаченого як компенсація вартості предмету лізингу) звільняється від оподаткування.

Доходи від основної діяльності. Норми ПК викликають багато запитань саме в сфері оподаткування доходів від основної діяльності громадських організацій.

Як відзначалося раніше, існує нездоланна перешкода для громадських організацій на шляху до здійснення самостійної господарської діяльності у вигляді ст. 24 Закону України «Про об'єднання громадян», яка передбачає можливість здійснювати таку діяльність тільки через утворення окремих господарюючих суб'єктів. Податковий кодекс також не вирішує дану проблему і встановлює ряд перешкод для вільного здійснення такої діяльності. Так, згідно з п. 157.15 ПК, термін «основна діяльність» включає діяльність громадських організацій, яка визначена для них як основна відповідним законодавством, в тому числі з надання реабілітаційних та фізкультурно-спортивних послуг для інвалідів (дітей-інвалідів), благодійної допомоги, просвітніх, культурних, наукових, освітніх, соціальних та інших подібних послуг для суспільного споживання, зі створення систем соціального самозабезпечення громадян.

Статутні документи громадських організацій повинні містити вичерпний перелік видів їхньої діяльності, які не передбачають одержання прибутку згідно з нормами законів, що регулюють їхню діяльність. Таким чином, ця вимога не розширює перелік видів основної діяльності, відсилаючи до прямих дозволів у законах про окремі види громадських організацій.

Згідно з вимогами чинного законодавства, до основної діяльності включається також продаж неприбутковою організацією товарів, виконання робіт, надання послуг, які пропагують принципи та ідеї, для захисту та сприяння в реалізації яких було створено таку неприбуткову організацію, та які є тісно пов'язаними з її основною діяльністю, якщо ціна таких товарів, виконаних робіт, наданих послуг є нижчою від звичайної або якщо вона регулюється державою. Таким чином, це позбавляє можливості отримати дохід, оскільки звичайною ціною є або договірна ціна, або собівартість виготовлення зазначених товарів.

Громадські організації з кодом неприбутковості 0011 мають додаткові обмеження, маючи можливість включати до основної діяльності лише доходи від продажу товарів і послуг своїм учасникам (засновникам або членам). Крім того, Кабінет Міністрів України може вводити тимчасові обмеження щодо поширення норм цього пункту на продаж громадськими

організаціями окремих товарів чи послуг у разі, якщо такий продаж загрожує або суперечить правилам конкуренції на ринку визначеного товару, при існуванні достатніх доказів, наданих особами, які оподатковуються цим податком та надають аналогічні товари, виконують роботи, надають послуги, про таке порушення. Втім, ці повноваження щодо решти юридичних осіб закони України надають Антимонопольному комітету, а не КМУ.

Державне фінансування. Окрім субсидій та дотацій з державного й місцевих бюджетів, а також спеціальних фондів, не підлягають оподаткуванню податком на прибуток доходи громадських організацій, які отримані в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги, що надаються таким неприбутковим організаціям відповідно до умов міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Доходи від неосновної діяльності. Законодавство не зазнало істотних змін порівняно з раніше діючим, доходи від неосновної діяльності підлягають оподаткуванню податком на прибуток як дохід громадських організацій: п. 157.10 ПК передбачає, що у випадку, коли неприбуткова організація отримує дохід із джерел, відмінних від визначених п.п. 157.2–157.9 ПК, вона зобов'язана сплатити податок на прибуток, який визначається як сума доходів, отриманих із таких інших джерел, що зменшена на суму витрат, пов'язаних з отриманням таких доходів, але не вище суми таких доходів (що перекликається з нормами раніше чинного Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»).

При підрахунку суми перевищення доходів над витратами, згідно з абзацом першим п. 157.10 ПК, а також при визначенні сум оподатковуваного прибутку, згідно з абзацом другим цього пункту, сума амортизаційних відрахувань не враховується.

Податок на додану вартість

Вплив цього податку на фінансовий стан громадських організацій важко переоцінити, адже неможливо отримати відшкодування сум податку на додану вартість, сплачених у складі товарів і послуг, які придбають ці організації. Дана норма ПК прийняла естафету від норм раніше чинного Закону «Про податок на додану вартість».

Податковим кодексом передбачено, що особи, зазначені в ст. 180 ПК, згідно з вимогами раніше чинного законодавства, надалі не зобов'язані реєструватися як платники податку на додану вартість (ПДВ), у випадку, коли їх дохід від продажу товарів і послуг, не звільнених від ПДВ, не перевищує 300 000 грн протягом останніх 12 календарних місяців (пункт 181.1 Податкового кодексу). Як бачимо, не відбулося змін ні в розмірі суми, ні в трактуванні законодавством терміну здійснення продажу товарів і послуг.

Згідно зі статтею 193 Податкового кодексу, ставку ПДВ буде знижено з 20% (нині діюча) до 17% з 2014 року (п. 10 підпункту 2 Розділу 10 «Перехідних положень» ПК).

Дані зміни є деякою мірою позитивними для громадських організацій, але надалі не впроваджено жодної зниженої ставки ПДВ, а звільнення від цього податку вартості освітніх та соціальних послуг передбачене лише для окремих видів закладів (зокрема, при постачанні позашкільними навчальними закладами вихованцям, учням і слухачам платних послуг у сфері позашкільної освіти (п. 196.1.8 ПК), що порушує принцип нейтральності оподаткування.

Інші податки, платниками яких можуть бути громадські організації

Плата за землю. Згідно з п.п. 282.1.6 та 282.1.7 ПК, звільняються від плати за землю громадські організації інвалідів і належні їм санаторно-курортні, оздоровчі та реабілітаційні заклади, а також фізкультурно-спортивні громадські організації, що використовують спортивні споруди для визначених законом цілей (п. 282.1.9 ПК).

Інші громадські організації є платниками податку на землю, який визначається з урахуванням регіональних/місцевих коефіцієнтів, а також цільового призначення земельних ділянок.

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Відповідно до п. 265.5 статті 265 ПК, приміщення, які громадські організації використовують для розміщення фізичних осіб, оподатковуються за такими ставками:

- 1) 1% мінімальної заробітної плати станом на 1 січня – за кожен квадратний метр житлової площі квартири у багатоквартирних будинках у межах до 240 кв. м.
- 2) 1% мінімальної заробітної плати станом на 1 січня – за кожен квадратний метр житлової площі у будинках до 500 кв. м.
- 3) 2,7% мінімальної заробітної плати станом на 1 січня – за кожен квадратний метр житлової площі квартири у багатоквартирних будинках площею понад 240 кв. м.
- 4) 2,7% мінімальної заробітної плати станом на 1 січня – за кожен квадратний метр житлової площі будинку площею понад 500 кв. м.

Згідно з п. 265.2 ПК, громадські організації не сплачують даний податок тільки на приміщення гуртожитків або дитячих будинків сімейного типу, що перебувають у їхній власності.

Збір за першу реєстрацію транспортного засобу. Усі громадські організації мають сплачувати збір за першу реєстрацію транспортних засобів в Україні (колісних автомобілів, суден, гелікоптерів тощо). Жодних пільг для громадських організацій зі сплати даного податку чинне законодавство не передбачає.

Мито. Громадські організації стають платниками мита у разі імпорту гуманітарної чи іншої благодійної допомоги. Діючі нині Митні правила не передбачають жодних пільг щодо сплати мита (крім автомобілів швидкої допомоги).

Чинний Закон України «Про гуманітарну допомогу» дозволяє громадським організаціям отримувати гуманітарну допомогу без сплати мита тільки на підставі окремого рішення Комісії з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України. При цьому пільги можуть надаватися й на імпорт транспортних засобів, які й на сьогодні становлять значну частку товарів, отримуваних як гуманітарна допомога.

Оподаткування фізичних осіб – донорів громадських організацій

Відповідно до п. 166.3.2 ПК, платники податків – фізичні особи мають право на отримання податкової знижки на суму благодійних та інших безповоротних внесків до неприбуткових, у тому числі громадських організацій.

Розмір податкової знижки не повинен перевищувати 4% сукупного оподаткованого доходу фізичної особи за попередній рік (п. 166.3.2 ПК). Це змінює попередні законодавчі норми щодо включення до податкової знижки внесків у розмірі не менше двох і не більше п'яти процентів сукупного оподаткованого доходу за попередній рік, що не раз піддавалися критиці з боку українських та міжнародних експертів.

Внески можуть бути як у вигляді коштів, так й іншого майна. Разом з тим, вартість послуг, робіт, здійснених фізичною особою на користь громадської організації, чи надання громадській організації прав на безоплатне користування майном фізичної особи до податкової знижки не включаються.

Розмір податкової знижки встановлюється за наявності підтверджуючих документів під час подання фізичною особою річної податкової декларації, тобто до 1 квітня року, наступного за звітним. Право на податкову знижку не сумується та на наступні роки не переноситься.

Водночас слід зауважити, що вкрай несприятливим для донорів – фізичних осіб, а опосередковано й громадських організацій, є обмеження суми податкової знижки розміром доходу, одержаного фізичною особою як заробітна плата. Як і раніше, діюча в Україні нор-

ма позбавляє права на податкові знижки громадян, які не одержують заробітної плати (приватні підприємці, пенсіонери, студенти тощо), що передбачалося й раніше діючим законодавством та не змінено в Податковому кодексі.

Оподаткування юридичних осіб – донорів громадських організацій

Юридичні особи, зареєстровані в Україні як платники податку на прибуток підприємств, мають право включати до своїх валових витрат суми благодійних та інших внесків на користь громадських організацій у розмірі до 4% оподаткованого прибутку попереднього року (п. 138.10.6 ПК). На відміну від фізичних осіб-донорів, зазначені внески можуть надаватися як у формі коштів або іншого майна, так і робіт чи послуг на користь громадських організацій.

В цілому, скасування «мінімального порогу» для донорів – юридичних осіб у розмірі 2% прибутку попереднього року, який діяв до 1 квітня 2011 року, є позитивною зміною в Податковому кодексі, особливо для великих підприємств. З іншого боку, зменшення з 5 до 4% максимальної суми пожертв не можна вважати стимулом для корпоративних донорів. Особливо це помітно з огляду на те, що чинними пільгами в 2009 році скористалося менше 500 з-поміж 700 тисяч зареєстрованих в Україні юридичних осіб⁹⁰.

Благодійні внески, спонсорство й меценатство. Проблема спонсорства й надалі не врегульована в Податковому кодексі, хоча серед різновидів основної діяльності неприбуткових організацій п. 14.1.121 ПК визначено меценатство.

Пунктом 138.10.6 ПК додатково передбачено право підприємств включати до валових витрат цільові внески на охорону культурної спадщини та виробництво національних фільмів та інших аудіовізуальних творів (до 10% прибутку попереднього року).

Цільові державні витрати на користь громадських організацій. Податковим кодексом не встановлено обов'язку використовувати частину доходів від певних податків чи доходів від приватизації державного майна, грального бізнесу, державних лотерей тощо. Також у ПК відсутні норми щодо «процентної філантропії», які передбачають передання податковою службою частки сплаченого фізичними особами податку на доходи визначеним законом або донором неприбутковим організаціям.

5. Рекомендації щодо вдосконалення існуючої нормативно-правової бази України з питань фінансування організацій громадянського суспільства

У попередніх розділах ми зробили проміжні висновки, які базувалися на результатах двох частин нашого дослідження: кабінетної, що містила аналіз законодавчої бази України в питаннях фінансування ОГС та багатьох додаткових джерел із відповідної тематики, та польової, яка містила результати опитування, у тому числі відповіді на «відкриті» запитання анкети, щодо існуючого досвіду у сфері фінансування ОГС органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором і результати обговорень, які відбулися під час проведення п'яти регіональних «круглих столів».

Аналіз чинного законодавства України щодо фінансування ОГС показав, що його норми переважно відповідають критеріям, встановленим у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі. Проте, як і підтвердив польовий етап дослідження, між теорією і практикою застосування законодавства на національному та місцевому рівнях існує значна розбіжність, яку можуть виправити відповідні зміни в законодавстві, державній політиці, яка забезпечуватиме сталий розвиток ОГС, сприятиме налагодженню

⁹⁰ О. Вінніков. Реформа оподаткування громадських організацій в Україні.

партнерських стосунків з владою усіх рівнів та підтримуватиме незалежний громадський контроль за процесами фінансування ОГС.

Отримані проміжні висновки стали для нас надійним підґрунтям для визначення проблематики та вироблення консолідованих рекомендацій щодо вдосконалення існуючих механізмів фінансування ОГС. Беручи до уваги те, що 1 січня 2011 року вступили в дію Податковий⁹¹ (за виключенням окремих його положень) та Бюджетний⁹² (№2456-VI від 08.07.2010) кодекси України, нижче ми зробили уточнення наших проміжних висновків щодо вдосконалення існуючої нормативно-правової бази України з питань фінансування організацій громадянського суспільства в світлі зазначених кодексів, зважаючи на їх важливість для фінансування ОГС.

5.1. Фінансування органами державної влади та місцевого самоврядування

Проблеми:

- Дискримінаційне положення частини 3 статті 8 Закону України «Про об'єднання громадян» про те, що підтримку статутної діяльності з Державного бюджету громадська організація може отримати тільки у разі, якщо вона має всеукраїнський статус;
- Недостатні обсяги фінансування органами державної влади та місцевого самоврядування для ОГС, недостатня кількість конкурсних програм на фінансування проектів, обмеженість довгострокового фінансування;
- Державне фінансування проектів ОГС значно відрізняється від передбачених законодавством процедур та має «відомчу» специфіку стосовно таких важливих питань, як графік платежів, вимоги до власних внесків ОГС;
- Існує невизначеність у законодавстві цілей та критеріїв державного фінансування ОГС, відсутня відповідна єдина державна методика відбору конкурсних програм;
- Суми бюджетних асигнувань мають у цілому доволі умовний характер, тобто передбачені бюджетом суми фактично можуть зменшуватися, авансові платежі, як правило, не практикуються, фінансування здійснюється нерівномірно в часі;
- Жодне міністерство не фінансує 100% витрат ОГС, вимагаючи власного внеску ОГС, який часто має бути лише у грошовій формі;
- Державна підтримка програм і проектів ОГС не відноситься до захищених статей бюджетних витрат, тому Державне казначейство може затримувати виплати ОГС на доволі тривалий час. Існує чимало безпідставних обмежень щодо напрямів використання коштів;
- Упереджене ставлення на конкурсах до новостворених ОГС, що не мають досвіду виконання проектів або отримання державного фінансування;
- Відсутнє «єдине» вікно при оформленні документів на бюджетне фінансування. Існують значні розбіжності у відомчих практиках звітності, контролю, моніторингу та оцінки проектів ОГС;
- Необгрунтовані вимоги щодо необхідності внесення змін до установчих документів ОГС, прямо не передбачені законом; вимоги спеціальних державних дозволів (ліцензії, включення в спеціальні реєстри, погодження тощо), якщо це прямо не передбачено законом;
- Стягнення податку із доходів фізичних осіб з отримувачів цільової допомоги у формі соціальних послуг;

⁹¹ Податковий кодекс України №2755 від 02.12.2010 р., <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>

⁹² Бюджетний кодекс України №2456-VI від 08.07.2010 р.

- Оподаткування реклами, яка інформує громадськість про соціальні послуги, що надають ОГС;
- Нерідко доступ до бюджетного фінансування має обмежена кількість «кишенькових» ОГС або громадські організації, які демонструють прихильність до чинної влади та лояльність до окремих посадовців, і, як правило, коли ОГС стає для влади незручною, вона перестає отримувати державне фінансування.

Пропозиції з вирішення:

- Внести зміни до Закону України «Про об'єднання громадян» або ж передбачити у новому Законі «Про громадські організації» розширення переліку ОГС, котрі можуть отримувати допомогу від держави;
- У Бюджетному кодексі необхідно розширити перелік ОГС, що можуть отримувати пряме фінансування з Держбюджету;

Бюджетний кодекс України зазначає тільки три види ОГС, на які може виділятися державне фінансування:

- державна підтримка громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;
- державна підтримка молодіжних громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;
- державна підтримка громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних.

При наданні фінансування органи влади керуються також іншими нормами законодавства. Наприклад, майже кожен закон про Державний бюджет України передбачає кошти, зокрема, по лінії Державного комітету України у справах ветеранів – у 2010 році це було 11 256,4 тис. грн для фінансової підтримки громадських організацій ветеранів та відвідування військових поховань і військових пам'ятників (додаток 3 до Закону України «Про державний бюджет України на 2010 р.) та 11 500, 00 тис. грн – у 2011 році.

Для розширення переліку ОГС, що можуть отримувати пряме фінансування з Держбюджету, необхідно внести зміни та доповнення до Бюджетного кодексу України, якими слід передбачити визначення терміну «державна фінансова підтримка громадським організаціям», а також розширити перелік громадських організацій, яким надано право на отримання державної фінансової підтримки:

1. ст. 2, п. 1, п.п. 38 – викласти в такій редакції: «одержувач бюджетних коштів – суб'єкт господарювання, громадська (незалежно від статусу) чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету»;
2. змінити ст. 87, п.9, п.п. «в» на: державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів незалежно від статусу;
3. змінити ст. 87, п.9, п.п. «г» на: державну підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій незалежно від їх статусу, які беруть участь у виконанні загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;
4. змінити ст. 87, п. 10, п.п. «в» на: державну підтримку громадських організацій культури і мистецтва, незалежно від їх статусу.

Внесення цих змін тісно пов'язане з необхідністю внесення відповідних змін у рамковий Закон «Про об'єднання громадян» (ч. 3. ст. 8), де визначено що Верховна Рада затверджує перелік всеукраїнських ГО, яким держава надає матеріальну допомогу.

- Переглянути обсяги державного фінансування (як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях) шляхом збільшення кількості конкурсних програм із фінансування проектів для ОГС;
- Розробити та затвердити для Державного казначейства чітку процедуру фінансування проектів або послуг, які виконуються організаціями громадянського суспільства за бюджетні кошти, спростити процедуру відкриття казначейських рахунків зазначених ОГС;
- Внести зміни до Закону України «Про об'єднання громадян» (або передбачити у новому Законі «Про громадські організації») норми щодо ліквідації обмеження можливої підтримки статутної діяльності громадських організацій з Державного бюджету, виходячи з їхнього статусу, передбачити застосування конкурсних засад; скасувати поділ ОГС за територіальним статусом як перешкоду доступу до бюджетного фінансування та одержанню доходів від основної діяльності;
- Задля вирішення проблеми обмеженого доступу ОГС до довгострокового фінансування необхідно внести зміни до бюджетного законодавства, які дозволять довгострокове державне фінансування ОГС, наприклад, через спеціально створені фонди;

Для виконання зазначеної рекомендації необхідно виконати такі дії:

1. Розробка та затвердження загальних цілей та критеріїв довгострокового державного фінансування ОГС актом Кабінету Міністрів України (крім тих, які вже встановлено окремими державними цільовими програмами);
2. Затвердження на рівні КМУ типової (або єдиної) методики фінансування ОГС органами виконавчої влади із зазначенням пріоритетів держфінансування;
3. Розробка та затвердження Державної цільової програми розвитку громадянського суспільства, де передбачити створення органу ефективного фінансування ОГС (ГМФ – Громадський монетарний фонд);
4. Внесення змін до Закону України «Про державні цільові програми», яким прямо передбачити необхідність залучення ОГС до виконання заходів у межах державних цільових програм.

На сьогодні фінансування, що надається за рахунок держави, зазвичай має бути використано, і про це прозвітовано до кінця календарного року. Разом із тим, більшість проектів або завдань, що фінансуються, могли б принести значно більшу користь, якби їх фінансування та виконання було безперервним, наприклад, протягом кількох років. Тому пропонується механізм фінансування таких проектів через ГМФ.

Питання ж внесення будь-яких змін до Бюджетного кодексу передчасні, оскільки відсутні первинні підвалини для забезпечення довгострокового фінансування, про які йшлося вище.

На уточненні, яке стосується фондів, ми зупинимось нижче у відповідному пункті.

- Задля ліквідації певних обмежень щодо фінансування ОГС через несприятливу регуляторну політику поширити заходи дерегулювання господарської діяльності на основні ризики, пов'язані з фінансуванням ОГС, а саме: вимоги змін до установчих документів ОГС, прямо не передбачені законом; вимоги спеціальних державних дозволів (ліцензії, включення в спеціальні реєстри, погодження тощо), якщо це прямо не передбачено законом;

Вирішення зазначеного питання має бути відображено у таких законодавчих актах:

1. Закон України «Про об'єднання громадян» – прямо передбачити право ОГС здійснювати господарську діяльність без мети одержання **прибутку** та його подальшого розподілу між членами (учасниками), у зв'язку з цим внести відповідні зміни до Податкового кодексу про звільнення від оподаткування коштів від такої діяльності (відповідні пункти ст. 157 ПК);

2. У Законі України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» – визначити вичерпний та остаточний перелік документів, які учасники закупівель або закупівель за спрощеними процедурами можуть подавати на вимогу замовників для підтвердження відповідності кваліфікаційним вимогам.

- Затвердити єдину для всіх міністерств методику організації та проведення конкурсів для ОГС, яка має ґрунтуватися на єдиних затверджених пріоритетах, проте запобігти дублюванню відомчих функцій;
- Цільова допомога у формі соціальних послуг у межах державних стандартів і нормативів має бути звільнена від податку з доходів фізичних осіб для бенефіціарів цієї допомоги як від бюджетних установ, так і від ОГС;

Для вирішення зазначеного питання необхідне внесення відповідних змін та доповнень у Податковий кодекс України:

Стаття 197.1.7 ПК, передбачає звільнення від оподаткування операцій постачання послуг із:

б) утримання осіб у будинках-інтернатах для громадян похилого віку та інвалідів, дитячих будинках-інтернатах, пансіонатах для ветеранів війни і праці, геріатричних пансіонатах, реабілітаційних установах, територіальних центрах соціального обслуговування (надання соціальних послуг);

в) харчування та облаштування на нічліг і надання інших соціальних послуг бездомним громадянам у центрах обліку, закладах соціального захисту для бездомних громадян, а також особам, звільненим з місць позбавлення волі, у центрах соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі.

Питання звільнення від оподаткування соціальної допомоги її набувачами – фізичними особами врегульовані ст. 165 ПК «Доходи, які не включаються до розрахунку загального місячного (річного) оподатковуваного доходу».

Проте питання цільової допомоги у формі соціальних послуг в межах державних стандартів і нормативів у Кодексі не зазначене. Отже, пропонується доповнити ПК п. 165.1.49, де передбачити, що «до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку не включаються доходи, отримані ним у формі соціальних послуг в межах державних стандартів як від бюджетних установ та організацій, так і від інших надавачів таких послуг». У зв'язку з цим п. 165.1.49 перейменувати на п. 165.1.50.

Розробити нові механізми впровадження соціального замовлення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які ґрунтуватимуться на принципах рівноправності, прозорості та взаємної відповідальності за результати.

Питання, на нашу думку, потребує обговорення та ґрунтовного опрацювання спільно з громадськістю (можливо, у рамках «круглого столу»). Як окремі заходи, можна запропонувати наступні акти.

На рівні КМУ:

- порядок оцінки потреб одержувачів щодо окремих соціальних послуг, на підставі якої визначаються нормативні засади державного фінансування таких послуг, за обов'язкового залучення до визначення такого порядку громадськості та ОГС;
- затвердити перелік соціальних послуг, оплата яких відбувається на нормативних засадах одержувачами цих послуг;
- затвердити критерії та порядок державних перевірок та публічної звітності суб'єктів усіх форм власності та підпорядкування, що надають соціальні послуги, які включено до переліку;

На законодавчому рівні:

- передбачити право органів місцевого самоврядування встановлювати додаткові послуги, що можуть фінансуватися на нормативних засадах з власних надходжень місцевих бюджетів.

- визнати право ОГС, що надають соціальні послуги, на оренду державного та комунального майна без обов'язкової участі в конкурсах (зміни до Закону «Про оренду державного та комунального майна»), або передбачити відшкодування їх витрат на оренду державного та комунального майна в умовах конкурсів проектів чи актах, що регулюють державне фінансування ОГС на нормативних засадах.
- розробити механізм, що забезпечить місцевим громадським організаціям, особливо дитячим та молодіжним, однаковий (по відношенню до новостворених ОГС, які не мають досвіду виконання проектів або отримання державного фінансування, проте мають відповідний потенціал і можуть це підтвердити) доступ до державного фінансування;

Вирішення зазначеного питання лежить у двох площинах – забезпечення рівного доступу ОГС до державного фінансування, ліквідувавши обмеження за статусом або іншими критеріями, наприклад досвідом.

Протириччя, яке полягає у визнанні пріоритету одних ОГС перед іншими за статусом, містяться в статті 8 Закону України «Про об'єднання громадян»: «держава затверджує перелік всеукраїнських громадських організацій, яким надає матеріальну допомогу».

Закон визначає, що підтримку статутної діяльності громадська організація може отримати тільки у разі, якщо має всеукраїнський статус. Згадування у ньому про підтримку всіх інших громадських організацій, як основного виду ОГС, відсутні. Більшість правників розуміють цю форму в такому сенсі, що держава надає матеріальну допомогу тим ОГС, діяльність яких необхідна та співпадає з її інтересами, через механізм затвердження. Таким чином, у базовій нормі Закону не закладено необхідних підвалин для широкої співпраці держави та ОГС, а також основи для розвитку конкурсного механізму.

Для скасування такого обмеження необхідно внести відповідні зміни до статті 8 зазначеного Закону.

Також обмеження за статусом ОГС відбувається на рівні нормативних актів. Так, конкурс на розподіл коштів між молодіжними та дитячими громадськими організаціями відбувається на підставі та у порядку, встановленими Постановою Кабінету Міністрів України №1062 від 25.07.2002 року «Про затвердження Порядку проведення конкурсу проектів програм, розроблених громадськими організаціями стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї». Постанова містить дискримінаційні положення, які не допускають до участі у конкурсі молодіжні організації з міжнародним та місцевим статусами, чим порушує норми Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації».

Зазначена Постанова потребує відповідних змін до статті 8, які ліквідують таку ситуацію.

Обмеження доступу ОГС до державного фінансування на рівні специфічних критеріїв, наприклад – за досвідом, полягає у наступному. На державному рівні діють декілька моделей проведення конкурсів, які відкривають доступ ОГС до державного фінансування: конкурси проектів програм, розроблених громадськими організаціями, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї (Постанова КМУ №1062 від 26.07.2002 року); конкурси на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг (Постанова КМУ №559 від 29.04.2004 року); конкурси проектів і програм громадських організацій щодо інформування громадськості з питань європейської інтеграції (Постанова КМУ №956 від 30.10.2008 року). Недоліком зазначених нормативних актів є те, що вони визначають конкурсну процедуру досить схематично і передбачають прийняття відповідним органом виконавчої влади окремих актів щодо їх реалізації (критерії оцінки, форми заявок тощо). Серед критеріїв оцінки фігурує, наприклад, досвід виконання проектів за державні кошти, чого може не бути у новостворених, молодіжних або дитячих ОГС.

Це питання може вирішити акт Кабінету Міністрів України, який чітко визначить та врегулює процедурні питання, однакові для всіх надавачів державного фінансування і який місти-

тиме для новостворених, молодіжних або дитячих ОГС критерії, які ці організації здатні виконати, наприклад, кількість заходів або проектів організації, виконаних на волонтерських засадах або за рахунок коштів благодійників, кваліфікаційні вимоги до персоналу тощо.

До речі, навіть у розробленому КМУ проекті «Порядку проведення конкурсу з визначення програм, проектів (заходів), розроблених громадськими організаціями, для виконання яких надаватиметься державна фінансова підтримка» стаття 5 містить заборону: «До конкурсу не допускається конкурсна пропозиція громадської організації, яка не реалізувала програми, проекти (заходи), для виконання яких надавалася державна фінансова підтримка у попередніх роках».

- Враховуючи низьку поінформованість суспільства та зважаючи на іншу (порівняно з комерційною рекламою) функцію, віднести до соціальної реклами інформування громадськості про ті соціальні послуги, які надають ОГС;
- Розробити державну навчальну програму з підвищення кваліфікації керівників та членів ОГС з метою підвищення їхнього професійного рівня щодо спроможності надавати необхідні державі та суспільству послуги.

5.2. Фінансування з боку приватного сектора та окремих громадян

Проблеми:

- Законодавчі обмеження для підприємств, платників податку на прибуток на загальних підставах щодо можливостей включення до своїх валових витрат вартості коштів або майна, безоплатно переданих ОГС, у розмірі від 2 до 5% оподаткованого прибутку попереднього звітного року, а також до 10% оподаткованого прибутку при наданні допомоги підприємствам всеукраїнських об'єднань осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на яких за основним місцем роботи працює не менше 75% таких осіб, та цим об'єднанням для проведення благодійної діяльності;
- Незначний податковий кредит фізичним особам у розмірі 2–5% річного оподаткованого доходу. Незначні пільги з боку держави для бізнесу, який підтримує громадянське суспільство та ОГС. Прийнятий Податковий кодекс, можливо, дещо поліпшить стан фінансування ОГС з боку приватного сектора на місцях, проте фактично виключає з цієї «гри» малий та середній бізнес, що працює на єдиному податку, адже підприємства не зможуть відносити до валових витрат кошти, сплачені підприємцям-єдинщикам, а це робить недоцільним співпрацю з такими підприємцями, тож звідси – відсутність доходів у таких підприємців.
- Дискримінація окремих видів ОГС, виходячи з їхнього статусу чи інших ознак, при отриманні безповоротної фінансової допомоги від приватних донорів;
- Дискримінація окремих видів ОГС щодо можливостей фінансування, виходячи з їхнього статусу чи інших ознак;
- Конкуренція між бюджетними установами та ОГС за безповоротну фінансову допомогу від приватних донорів;
- Нерозвиненість у суспільстві традицій благодійництва, спонсорства й меценатства;
- Недостатня координація дій міжнародних організацій-донорів у секторі діяльності, що призводить до дублювання у напрямках підтримки та невідповідності обсягів підтримки реальним потребам суспільства.

Пропозиції з вирішення:

- Виділити безповоротну допомогу бюджетним установам та ОГС в окрему квоту в п. 5.2.2 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» і в п. 5.3 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб».

Зазначені закони втратили чинність. Питання значною мірою врегульоване п. 157.2 ПК – звільнено від оподаткування доходи установ та організацій, отриманих як безповоротна фінансова допомога, які є:

а) органами державної влади України, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами або організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів;

б) благодійними фондами і благодійними організаціями, створеними у порядку, визначеному законом для провадження благодійної діяльності; громадськими організаціями, створеними з метою надання реабілітаційних, фізкультурно-спортивних для інвалідів (дітей-інвалідів) та соціальних послуг, правової допомоги, провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, просвітньої, освітньої та наукової діяльності, а також творчими спілками та політичними партіями, громадськими організаціями інвалідів, спілками громадських організацій інвалідів та їх місцевими осередками, створеними згідно з відповідним законом; науково-дослідними установами та вищими навчальними закладами III-IV рівнів акредитації, внесеними до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави; заповідниками, музеями та музеями-заповідниками;

д) релігійними організаціями, зареєстрованими в порядку, передбаченому законом;

є) професійними спілками, їх об'єднаннями та організаціями профспілок, а також організаціями роботодавців та їх об'єднаннями, утвореними в порядку, визначеному законом.

Проте не можна погодитись з відсутністю у вищезазначеному переліку п.п. «г» даної статті, оскільки значна кількість громадських організацій підпадають саме під цей пункт – «іншими, ніж визначені в підпункті «б» цього пункту, юридичними особами, діяльність яких не передбачає отримання прибутку згідно з нормами відповідних законів». Тому вважаємо за необхідне доповнити п. 157.5 абзацом «коштів або майна, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань», яка регулює порядок оподаткування доходів інших ОГС, що не вказані прямо у п. «б» статті 157.2, хоча за своєю сутністю нічим від них не відрізняються.

- Звільнити від оподаткування податками на прибуток підприємств і на додану вартість разові та періодичні внески засновників і членів ОГС, зазначених в абзацах «б», «в» та «г» п. 7.11.1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств».

Закон втратив чинність. Питання щодо неприбуткових організації, діяльність яких не передбачає отримання прибутку та які були зазначені в абзацах «б», «в» та «г» п. 7.11.1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», врегульовано в ПК.

Згідно з Податковим кодексом, тепер є пряма норма про те, що від оподаткування звільняються разові або періодичні внески та відрахування засновників і членів таких організацій (п. 157.5, 157.6).

Крім того, від оподаткування звільнили вартість майна і послуг, отриманих первинною профспілковою організацією від роботодавця згідно з положеннями колективного договору (п. 157.9).

- На підставі конституційних гарантій рівності громадських організацій перед законом звільнити від податку на прибуток суми безповоротної допомоги ОГС, зазначених в абзацах «в» та «г» п. 7.11.1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств».

Закон втратив чинність. Питання значною мірою врегульоване Податковим кодексом. Пунктом 157.2 ПК звільнено від оподаткування доходи установ та організацій, отриманих як безповоротна фінансова допомога, які є:

а) органами державної влади України, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами або організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів;

б) благодійними фондами і благодійними організаціями, створеними у порядку, визначеному законом для провадження благодійної діяльності; громадськими організаціями, створеними з метою надання реабілітаційних, фізкультурно-спортивних для інвалідів (дітей-інвалідів) та соціальних послуг, правової допомоги, провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, просвітньої, освітньої та наукової діяльності, а також творчими спілками та політичними партіями, громадськими організаціями інвалідів, спілками громадських організацій інвалідів та їх місцевими осередками, створеними згідно з відповідним законом; науково-дослідними установами та вищими навчальними закладами III-IV рівнів акредитації, внесеними до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави; заповідниками, музеями та музеями-заповідниками;

д) релігійними організаціями, зареєстрованими в порядку, передбаченому законом;

е) професійними спілками, їх об'єднаннями та організаціями профспілок, а також організаціями роботодавців та їх об'єднаннями, утвореними в порядку, визначеному законом.

Проте не можна погодитись з відсутністю у вищезазначеному переліку п.п. «г» даної статті, оскільки значна кількість громадських організацій підпадають саме під цей пункт – «іншими, ніж визначені в підпункті «б» цього пункту, юридичними особами, діяльність яких не передбачає отримання прибутку згідно з нормами відповідних законів». Тому вважаємо за потрібне доповнити п. 157.5 абзацом «коштів або майна, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань», яка регулює порядок оподаткування доходів інших ОГС, що не вказані прямо у п. «б» статті 157.2, хоча за своєю сутністю нічим від них не відрізняються.

- Розробити нормативно-правову базу щодо запровадження в Україні вже діючої в багатьох європейських країнах, так званої «відсоткової» філантропії, яка передбачає відрахування органами податкової служби – за бажанням фізичної особи – певного відсотка (наприклад, 1%) від суми податку з доходів цієї особи на користь суспільно корисних організацій, визначених законом.

Мається на увазі розробка та прийняття Закону України «Про відсоткову філантропію». Таке законодавство діє в багатьох європейських країнах, воно передбачає відрахування органами податкової служби – за бажанням фізичної особи – певного відсотка (наприклад, 1%) від суми податку з доходів цієї особи на користь суспільно корисних організацій, визначених законом.

Тому суть пропонованого Закону (це зазначено у звіті) – відрахування органами податкової служби, за бажанням фізичної особи – певного відсотка (наприклад, 1%) від суми податку з доходів цієї особи на користь суспільно корисних організацій, визначених законом.

При розробці проекту Закону «Про відсоткову філантропію» паралельно необхідно готувати проект Закону «Про внесення змін і доповнень до Податкового кодексу, Розділу 4 «Податок на доходи фізичних осіб», де буде врегульовано відповідну процедуру, та статтю 157 «Оподаткування неприбуткових установ та організацій». Або ж врегульовувати питання змін в системі оподаткування у зв'язку з прийняттям Закону «Про відсоткову філантропію» у Прикінцевих положеннях цього Закону.

- Покращити координацію та ефективність використання коштів донорів шляхом внесення змін у нормативно-правову базу, яка регулює надання технічної допомоги Україні, підвищити відповідальність галузевих органів державної влади в питаннях замовлення міжнародної технічної допомоги з метою запобігання її дублюванню та відповідності реальним потребам суспільства.

Мова йде про міжнародну технічну допомогу, що надається відповідно до міжурядових угод. Наразі вирішити поставлені питання та врегулювати ці процеси можна шляхом прийняття Закону України «Про міжнародну технічну допомогу», необхідність якого вже зазначалася у роботах провідних фахівців у сфері ОГС, спроби прийняття якого робилися у 1999 та 2001 роках.

- Розробити проект Закону «Про волонтерську діяльність», спрямувати його дію на максимальне заохочення громадян, що займаються волонтерською діяльністю;
 - Внести зміни до Закону «Про благодійництво і благодійні організації», до Податкового кодексу щодо більш дієвого стимулювання благодійників та популяризації благодійництва і меценатства у державі.
1. Внести зміни та доповнення до Закону України «Про благодійництво і благодійні організації»:
 - У даному Законі (ст. 1) недостатньо повно висвітлено термін «меценатство», зокрема не зазначено, на які саме цілі може бути спрямована ця допомога.
 - Немає визначення таких понять, як «меценат», «грант», не передбачено існування меценатських об'єднань, не визначено, хто є суб'єктом благодійництва (наприклад, «благодійники» та «благодійні організації»);
 - Благодійна організація при державній реєстрації змушена нести пов'язані з цим витрати – справедливо було б, виходячи з природи такої організації, позбавити її цього тягаря шляхом внесення відповідних доповнень до статті 8 Закону, де передбачити, що кошти за реєстрацію такої організації не стягуються.
 2. Законом України «Про державні нагороди України» бажано передбачити додаткові стимули для спонсорів та меценатів – почесні звання, державні нагороди та ін.

Певні зрушення щодо податкового стимулювання благодійників вже зроблено. Зокрема, у ПК, статті 170.7.4 визначено, що до оподаткованого доходу не включається цільова благодійна допомога, яка надається резидентами – юридичними чи фізичними особами у будь-якій сумі (вартості), податкові знижки для благодійних внесків юридичних осіб-благодійників на користь недержавних неприбуткових установ та організацій (п. 138.5.3).

5.3. Фінансування за рахунок надання платних послуг

Проблеми:

- Протиріччя щодо можливостей ОГС вести самостійну господарську діяльність, які містяться у чинному законодавстві:
 - ✓ Закон України «Про об'єднання громадян» (ст. 24) надає право громадським організаціям займатися господарською та іншою комерційною діяльністю лише шляхом створення госпрозрахункових установ і організацій зі статусом юридичної особи;
 - ✓ Разом з тим, Господарський та Цивільний кодекси України дозволяють ОГС робити це напряму, але при цьому ОГС має використати отриманий прибуток на виконання статутних завдань;
 - ✓ Крім того, спеціальні закони прямо дозволяють проводити самостійну господарську діяльність не лише громадським організаціям інвалідів або осіб, потерпілих від аварії на ЧАЕС. Це право підтверджують, зокрема, закони «Про кооперацію» (ст. 23), «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» (ст. 9), «Про організації роботодавців» (ст. 11), «Про кредитні спілки» (ст. 21), а також «Про благодійництво та благодійні організації» (ст. 20).
- Складна процедура реєстрації та припинення діяльності ОГС – юридичних осіб, що є занадто обтяжливою для більшості дрібних організацій;
- Адміністративні обмеження прав ОГС на користування та розпорядження їхнім майном і майновими правами в окремих випадках; обмеження доступу ОГС до фінансових послуг та застосування адміністративних фінансових санкцій за незначні чи не доведені у встановленому порядку порушення;

- Норма Закону України «Про податок на додану вартість» щодо вартості поставки товарів або послуг з боку ОГС у 300 тис. грн, наданих «протягом 12 календарних місяців», обмежує фінансову спроможність та соціальну активність громадської організації протягом календарного року.

Пропозиції з вирішення:

- Потребує вирішення суперечностей положень статей 8 та 24 чинного Закону України «Про об'єднання громадян» щодо ведення громадськими організаціями господарської діяльності не тільки через дочірні підприємства, а й безпосередньо та узгодження з нормами Господарського і Цивільного кодексів питання щодо можливості ОГС займатися підприємницькою діяльністю самостійно, за умови використання отриманого прибутку на виконання статутних завдань;
- Розробити механізм законодавчого стимулювання щодо можливостей ОГС самостійно заробляти кошти.

У Законі України «Про об'єднання громадян» – прямо передбачити право ОГС здійснювати господарську діяльність без мети одержання прибутку та його подальшого розподілу між членами (учасниками), за умови, що ці кошти будуть використані для виконання статутних цілей. У зв'язку зі змінами п. 1 внести відповідні зміни до Податкового кодексу щодо звільнення від оподаткування коштів від такої діяльності (відповідні пункти ст. 157 ПК).

- Удосконалити нормативно-правову базу щодо ведення соціального підприємництва. Соціальне підприємництво та соціальне партнерство у співпраці держави з ОГС повинні вийти на перший план. Необхідно розробити та ухвалити Закон «Про соціальне підприємництво», це б допомогло ОГС залучати й використовувати зароблені кошти на соціальні проекти і бути партнером держави;
- Зважаючи на складну процедуру реєстрації та припинення діяльності юридичних осіб в Україні, необхідно спростити процедуру реєстрації та припинення діяльності громадських організацій – юридичних осіб шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», а також внесенням відповідних змін до Закону України «Про об'єднання громадян» (або ж до проекту Закону України «Про громадські організації») та відповідних підзаконних актів;
- Встановити чіткі і всім зрозумілі критерії відповідності видів основної діяльності ОГС статусу неприбутковості (у відповідних законодавчих актах);

Податковий кодекс у 14.1.121 визначає, що неприбуткові підприємства, установи та організації – підприємства, установи та організації, основною метою діяльності яких є не одержання прибутку, а провадження благодійної діяльності та меценатства й іншої діяльності, передбаченої законодавством.

Пропонується доповнити дану статтю вичерпним переліком відповідних критеріїв, за наявності яких організація без будь-яких обмежень зможе отримати статус неприбуткової.

- Внести зміни до Закону України «Про податок на додану вартість» щодо вартості поставки товарів або послуг, змінивши фразу «протягом 12 календарних місяців» на «протягом календарного року»;

Податковим кодексом передбачено, що особи, зазначені в статті 180, які, згідно вимог раніше чинного законодавства, надалі не зобов'язані реєструватися як платники податку на додану вартість (ПДВ), у випадку, якщо їхній дохід від продажу товарів і послуг, не звільнених від ПДВ, не перевищує 300 тис. грн протягом останніх 12 календарних місяців (п. 181.1 ПК). Як бачимо, також не відбулося змін ні в розмірі суми, ні в трактуванні законодавством терміну здійснення продажу товарів і послуг.

Пропонується задля забезпечення сталого розвитку організацій громадянського суспільства внести в статтю 181.1 такі зміни:

У разі якщо загальна сума від здійснення операцій з постачання товарів/послуг, що підлягають оподаткуванню згідно з цим розділом, у тому числі з використанням локальної або глобальної комп'ютерної мережі, нарахована (сплачена) такій особі протягом **календарного року**, сукупно перевищує 300 000 грн (без урахування податку на додану вартість), така особа зобов'язана зареєструватися як платник податку в органі державної податкової служби за своїм місцезнаходженням (місцем проживання) з дотриманням вимог, передбачених статтею 183 цього Кодексу, крім особи, яка є платником єдиного податку.

- Задля вирішення проблеми обмеженого доступу ОГС до довгострокового фінансування встановити окремий юридичний статус ендавментів приватних донорів та ОГС (питання частково врегульовано новоприйнятим Податковим кодексом).

Питання частково врегульоване ПК. Підпунктом 170.7.5. ПК передбачено, що набувач цільової благодійної допомоги у вигляді коштів має право на її використання протягом строку, встановленого умовами такої допомоги, але не більше 12 календарних місяців, наступних за місяцем отримання такої допомоги, за винятком отримання благодійної допомоги у вигляді ендавменту.

Якщо цільова благодійна допомога у вигляді коштів не використовується її набувачем протягом такого строку та не повертається благодійнику до його закінчення, то такий набувач зобов'язаний включити невикористану суму такої допомоги до складу загального річного оподаткованого доходу та сплатити відповідний податок.

Термін «ендавмент» означає суму коштів або цінних паперів, які вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання процентів або дивідендів, нарахованих на суму такого ендавменту. При цьому такий набувач не має права витратити або відчужувати основну суму ендавменту без згоди благодійника.

Подальша «доля» ендавменту ПК не врегульована, не визначено чіткий порядок «роботи» з цим різновидом джерела фінансових ресурсів для ОГС. Пропонується «винести» поняття «ендавмент» у статтю 14 ПК, де зазначені всі поняття, що застосовуються у Кодексі.

Питання благодійної допомоги у вигляді ендавменту врегулювати у пп. 170.7.5, де окремим абзацом зазначити, що «Не оподатковується та не включається до загального місячного або річного оподаткованого доходу платника податку благодійна допомога, яка надходить (надається) на його користь у вигляді ендавменту, на весь період її надання».

- Потребує законодавчого закріплення (для уникнення двозначного трактування податковими органами на місцях) із розшифровкою, які саме доходи, з яких джерел і за яких умов вважаються пасивними.

Дане питання частково врегульоване чинним ПК. Податковий кодекс дає поняття пасивних доходів: п. 14.1.268. «пасивні доходи» – доходи, отримані у вигляді процентів, дивідендів, страхових виплат і відшкодувань, а також роялті.

Проте все ще існують випадки спорів з податковими органами при наданні неприбуткового статусу громадським організаціям саме через відсутність чіткого переліку таких доходів. Отже, пропонується внести наступні доповнення до ПК:

Стаття 157.2. Від оподаткування звільняються доходи неприбуткових організацій, визначених у підпункті «а» пункту 157.1 цієї статті, отримані у вигляді: ПАСИВНИХ ДОХОДІВ, а саме: доходи від володіння цінними паперами (паперовий дохід), нерухомістю (здача в оренду), доходи, отримані такою організацією як засновником або співзасновником господарюючих суб'єктів, акціонером (дивіденди, кооперативні виплати, виплати на паї та будь-які інші доходи, отримані від цих господарюючих суб'єктів, що утвори-

лися без безпосередньої активної участі неприбуткових організацій у господарській діяльності цих суб'єктів), доходів від володіння авторськими правами (роялті), включаючи літературні твори, твори мистецтва або науки, комп'ютерні програми, інші записи на носіях інформації, відео- або аудіокасети, кінематографічні фільми або плівки для радіо чи телевізійного мовлення; плати за придбання будь-якого патенту, зареєстрованого знака на товари та послуги або торгової марки, дизайну, секретного креслення, моделі, формули, процесу, права на інформацію щодо промислового, комерційного або наукового досвіду, а також доходи, отримані від розміщення коштів таких організацій у банківських установах, кредитних спілках, інших фінансових установах, що мають право на надання таких послуг, та доходи, отримані такими організаціями у вигляді страхових виплат і відшкодувань.

У зв'язку з цим природно виглядає дати розширене поняття пасивних доходів і у п. 14.1.268 чинного ПК. Це ж формулювання доцільно зазначити і в п. 157.2-157.9, оскільки саме ці пункти податкові органи на місцях часто використовують для відмови у наданні неприбуткового статусу через неоднозначне розуміння поняття «пасивні доходи».

- Запровадити принцип «єдиного» вікна при реєстрації та закритті ОГС як юридичних осіб;

Формат «єдиного вікна» передбачає подання заявником пакета необхідних для одержання певних адміністративних послуг відповідальній особі єдиного дозвільного офісу (місця реєстрації, наприклад). І з цього моменту взаємодія між усіма необхідними інстанціями здійснюється без участі заявника, і насамкінець заявник одержує з рук того ж уповноваженого співробітника весь комплект документів, необхідних для провадження діяльності.

Мова йде про можливість ОГС зареєструвати свою діяльність (включаючи державну реєстрацію (отримання свідоцтва про державну реєстрацію), реєстрацію в податкових органах, пенсійному фонді та ін. в одному місці). Це стосується і припинення діяльності. Ця необхідність зумовлена складною, тривалою та зачасти незрозумілою процедурою державної реєстрації для простих громадян. Чи має можливість, наприклад, будь-яка сільська громада (в тому числі й фінансова) винайняти відповідного спеціаліста у разі необхідності зареєструвати громадську організацію? Вочевидь ні. Але ж без такого фахівця розібратися у всіх тонкощах держреєстрації громадських організацій у тому вигляді, як вона існує зараз, неможливо. А саме громади наразі найбільше потребують створення таких організацій, проте часто бюрократична тяганина перешкоджає цьому.

Це питання дискусійне і потребує комплексного підходу. Сьогодні питання реєстрації громадських організацій регулюються Постановою КМ від 26 лютого 1993 р. №140 «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян» та Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» деякими підзаконними актами.

Вочевидь необхідні відповідні комплексні зміни до цих нормативно-правових актів для спрощення реєстраційних процедур для ОГС, наприклад, у вигляді «єдиного» вікна за місцем реєстрації, до якого засновники ОГС подають документи. А через визначений термін отримують зареєстровані документи та довідки про постановку на облік у всіх відповідних інстанціях – податкових органах, соціальному, пенсійному фонді та інших.

- Внести зміни до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств», у яких чітко визначити, що членські внески до всіх видів ОГС не оподатковуються.

Закон втратив чинність. Питання частково врегульоване статтею 157 ПК. Проте доцільно було б внести доповнення до даної статті, передбачивши загальне правило: «Не підлягають оподаткуванню доходи будь-яких неприбуткових організацій, отриманих такими організаціями у вигляді вступних, членських та цільових внесків, якщо такі внески передбачені статутними документами таких організацій».

5.4. Громадський монетарний фонд

З метою розвитку громадянського суспільства та комплексного і системного вирішення проблем фінансування ОГС необхідно розробити та прийняти стратегію та Державну цільову програму розвитку громадянського суспільства, у яких передбачити створення органу ефективного фінансування ОГС, нормативно-правовий акт, яким передбачити цілі та критерії державного фінансування ОГС. Поряд із розширенням переліку ОГС, що мають право отримувати пряме фінансування із Державного бюджету, збільшити у законах про державний бюджет обсяги фінансування громадського сектора.

Для стимулювання розвитку громадянського суспільства та ефективного фінансування ОГС необхідно розробити механізм централізованого їх доступу до коштів із різних джерел: кошти держави та органів місцевого самоврядування, міжнародної технічної допомоги та приватних донорів. При цьому централізація фінансування ОГС під контролем саме держави не є доцільною, так як це, на думку багатьох респондентів опитування та більшості учасників «круглих столів», може призвести до погіршення фінансування ОГС, розвитку корупції та маніпулювання громадськими організаціями.

Базуючись на проведеному польовому дослідженні та результатах обговорення моделі й механізмів фінансування, яке було проведено під час «круглих столів», пропонується дворівнева (національний рівень та регіональний) модель фінансування ОГС, яка об'єднуватиме кошти для фінансування ОГС зі всіх можливих джерел: державного та місцевих бюджетів, бізнесу/приватного сектора, членських внесків та грантів міжнародної технічної допомоги – Громадський монетарний фонд.

Громадський монетарний фонд (ГМФ) має регіональні відділення – за статусом це Спільки об'єднань громадян (громадських організацій) (ст. 10 чинного нині Закону України «Про об'єднання громадян»), юридичні особи.

ГМФ спрямований на підтримку програми розвитку громадянського суспільства та інші проекти/програми, які ОГС виконують на національному рівні. Надає ОГС кваліфіковану допомогу в отриманні грантів міжнародних донорських організацій (юридичну допомогу, щодо фандрейзингу, бізнес-планування, бухгалтерії, тренінгових програм тощо).

Кошти до ГМФ надходять з різних джерел: державного бюджету, бізнесу/приватного сектора, відрахувань регіональними відділеннями частки від сплачених членських внесків ОГС, міжнародної технічної допомоги. Регіональні відділення підтримують програми розвитку та інші проекти/програми, які виконують ОГС, на регіональному рівні. Фінансування до них надходить із ГМФ на реалізацію всеукраїнських проектів/програм в регіоні, із місцевого бюджету, від бізнесу/приватного сектора, членських внесків ОГС.

Управління діяльністю ГМФ:

1. Керівництво: обирається на зборах (конференції, зборах представників) ОГС кожні два – три роки. Складається з правління та виконавчих директорів (Фонду та відділень). Склад правління – на паритетній основі представники держави, ОГС, бізнесу/приватного сектора.
2. Виконавчий апарат – наймані працівники на постійній основі згідно КЗпП.
3. Контролюють діяльність Фонду та відділень відповідні наглядові ради, до яких входять представники держави, ОГС та бізнесу/приватного сектора.
4. Також діють ревізійні комісії (перевірка та контроль фінансово-господарської діяльності Фонду та відділень), які мають право ініціювати позачергові конференції/загальні збори у разі виявлення зловживань/фінансових порушень.

Звітність у ГМФ відбувається щорічно на конференції/загальних зборах. Друкується у загальнодержавних виданнях та подається в Інтернеті. Доступ до інформації щодо надходжень/ витрат Фонду та його відділень є вільним, доступним в он-лайн. Таким чином досягається повна прозорість діяльності ГМФ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**Законодавство України**

1. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. №435-IV.
2. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010р. №2456-VI.
3. Господарський Кодекс України від 16.01.2003 р. №436-IV.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2756-IV.
5. Указ Президента України «Про гранти для обдарованої молоді» від 02.08.2000 р. №945/99.
6. Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 р. №854/2004.
7. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. №2460-XII.
8. Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27.04.2010 р.
9. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 №875-12.
10. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 01.12.1998 р. №281 – XIV.
11. Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 07.10.1997 №554/97-ВР.
12. Закон України «Основи законодавства про культуру» від 14.02.1992 р. №2117-XII.
13. Закон України «Про Державні цільові програми» від 18.03.2004 р. №1621-IV.
14. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.1994 р. №334/94.
15. Закон України «Про оподаткування доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 р. №889-IV.
16. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. №2289-IV.
17. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15.12.2009 р. 1759-IV.
18. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 23.12.1997 р. №2269-12.
19. Закон України «Про податок на додану вартість» від 03.04.1997 р. №168/97-ВР.
20. Закон України «Про благодійництво і благодійні організації» від 16.09.1997 р. №531/97-ВР.
21. Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. №966-IV.
22. Закон України «Про кооперацію» від 10.07.2003 р. №1087-IV.
23. Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 07.10.1997р. №554/97– ВР.
24. Закон України «Про організації роботодавців» від 24.05.2001 р. №2436-III.
25. Закон України «Про кредитні спілки» від 20.12.2001 р. №2908-III.
26. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР.
27. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. №2625-III.
28. Постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26.11.2009 р. №1302.
29. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2008 р. №236 «Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів Державного бюджету для надання фінансової підтримки громадським організаціям інвалідів».
30. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.2008 р. №285 «Про порядок використання у 2008 році коштів, передбачених у Державному бюджеті для надання фінансової підтримки громадським організаціям ветеранів та відвідування військових поховань і військових пам'ятників».
31. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2009 р. №32 «Про порядок використання у 2009 році коштів Державного бюджету, передбачених за деякими програмами».
32. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2010 р. №411 «Про порядок використання у 2010 р. коштів, передбачених Міністерству праці і соціальної політики за окремими бюджетними програмами».
33. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 р. №1062 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу проектів програм, розроблених громадськими організаціями, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї».
34. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.08.1995 р. №636 «Про заходи щодо розв'язання політико-правових, соціально-економічних та етнічних проблем в Автономній Республіці Крим».
35. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1996 р. №1570 «Про створення у м.Сімферополі Всеукраїнського інформаційно-культурного центру».
36. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 р. №559 «Про затвердження Правил організації та проведення конкурсу на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг».

37. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2008 р. №956 «Про затвердження Порядку проведення конкурсного відбору проектів і програм інформування громадськості з питань європейської інтеграції, розроблених громадськими організаціями».
38. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 р. №10 «Порядок залучення громадян до формування та реалізації державної політики».
39. Наказ Державної податкової адміністрації України від 11.07.97 р. №232 «Про затвердження форми Звіту про використання коштів неприбуткових організацій і установ та порядку її заповнення».
40. Наказ Державного казначейства України від 25.05.2004 р. №89 «Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету».
41. Наказ Міністерства економіки України від 04. 12. 2006 р. №367 «Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання».

Інші джерела

42. Державна політика та стан розвитку громадянського суспільства в Україні, / М. Лациба, Український незалежний центр політичних досліджень, Україна, Київ, 2006 р.
43. *О.Вінніков, Д.Ковриженко, А.Красносільська, М.Лациба, К.Рубановський, О.Солонтай, Л.Чорній.* Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти?, Український незалежний центр політичних досліджень, Київ, 2010 р.
44. Матеріали Всеукраїнської конференції «Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти?», м. Київ, 2010 р.
45. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки: Звіт за даними дослідження / Підготовлено Творчим центром Каунтерпарт. Л. Паливода, О. Кікоть. – К.: Макрос, 2006. – С. 35.
46. *Шевчук Т.* Недержавні організації в громадянському житті Рівненщини, <http://postua.info>.
47. *Степаненко І.* Концептуальна невизначеність громадянського суспільства в Україні: можливості подолання / Розвиток демократії в Україні: матеріали міжнародної наукової конференції (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). – К.: «Центр освітніх ініціатив», 2001. – С. 593.
48. *Держалюк О.* Динаміка та розширення спектру діяльності громадських організацій як складової демократизації українського суспільства, <http://www.niss.gov.ua>.
49. *Рева С.* Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики // Політичний менеджмент, 2006. – №3 (18).– С. 7.
50. Аналітичний звіт за результатами дослідження «Оцінка системи державного фінансування діяльності громадських організацій в Україні», UNITER/PACT, Київ, 2010 р.
51. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2006 роки: Звіт за даними дослідження / Підготовлено Творчим центром Каунтерпарт. Л. Паливода, О. Кікоть. – К.: Макрос, 2006. – С. 35.
52. Звіт Міжнародної організації Freedom House за 2009 рік, <http://tsn.ua/ukrayina/.html>.
53. Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 січня 2009 року, <http://www.ukrstat.gov.ua>.
54. «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2009 роки: Звіт за даними дослідження», ТЦК- 2009 р., <http://ccc-tck.org.ua>.
55. «Відсоткова філантропія» як запорука розвитку громадянського суспільства. Шлях до участі громадян і підтримки громадянського суспільства, ресурс громадянського суспільства і для громадянського суспільства України. Аналітична записка за результатами аналізу державної політики в галузі фінансування організацій громадянського суспільства. / С. Куц, Центр філантропії, <http://philanthropy.org.ua>.
56. Глибинне інтерв'ю «Оцінка системи державного фінансування діяльності громадських організацій», Український незалежний центр політичних досліджень, 2009 р., <http://www.ucipr.kiev.ua>.
57. Газета «Приватний підприємець», http://www.chp.com.ua/persp_43.php.
58. Аналітичний звіт «Фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) в Україні», 2006 р., <http://www.ucipr.org.ua>.
59. Чи можлива відсоткова філантропія в Україні, Центр філантропії, <http://philanthropy.org.ua>.
60. Лабораторія законодавчих ініціатив. Брошура «Законодавче регулювання діяльності неприбуткових організацій: світовий досвід та рекомендації для України», 2001 р., <http://www.parlament.org.ua>.
61. Національний інститут стратегічних досліджень. «Взаємодія органів державної влади і організацій громадянського суспільства», 2007 р., www.niss.gov.ua.

62. Дослідження «Взаємодія органів влади і організацій громадянського суспільства». Національний інститут стратегічних досліджень, <http://www.niss.gov.ua>.
63. Аналітичний звіт «Фінансування організацій громадянського суспільства (ОГС) в Україні», 2006 р., <http://www.ucipr.org.ua>.
64. Громадянське суспільство в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, www.eu.prostir.ua.
65. Журнал «Громадянське суспільство», №2(13), 2010 р., с. 28, <http://www.eternityclub.kiev.ua>.
66. Comparative charts of foundation laws (2009). European Foundation Centre, 2010.
67. *О.Вінніков*. Пам'ятка про права НПО самостійно здійснювати господарську діяльність, <http://www.ucipr.org.ua>.
68. *Т.О.Славко*. Роль громадських організацій у становленні громадянського суспільства, www.nbuv.gov.ua.
69. Юридично-соціальний портал, <http://www.pilga.in.ua/node/763>.
70. «Круглий стіл»: Досягнення і перспективи реформи благодійного законодавства, <http://blagozakon.org.ua/?p=907>.
71. *О.Вінніков*. Реформа оподаткування громадських організацій в Україні.

ІНСТИТУТ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Номер анкети в ланцюжку

ДОСЛІДЖЕННЯ ІСНУЮЧИХ ПРАКТИК ДЕРЖАВНОГО
ТА НЕДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА (ОГС)

ШАНОВНИЙ ІНТЕРВ'ЮЄРЕ!
ПРИВІТАЙТЕСЯ З РЕСПОНДЕНТОМ, НЕ АКЦЕНТУЮЧИ МОВИ ПРИВІТАННЯ,
ЩОБ З'ЯСУВАТИ, ЯКОЮ МОВОЮ РЕСПОНДЕНТУ ЗРУЧНІШЕ З ВАМИ РОЗМОВЛЯТИ:

ДОБРИЙ Д[Е]НЬ (В[Е]Ч[І]Р)
ЯКЩО НА ПРИВІТАННЯ РЕСПОНДЕНТ ВІДПОВІДАЄ:

...українською, ЗАПИТАЙТЕ:

Скажіть, будь ласка, Вам легше розмовляти українською мовою, или, может быть, Вам легче разговаривать на русском языке?

...російською, СПРОСИТЕ:

Скажите, пожалуйста, Вам легче разговаривать на русском языке, чи, можливо, Вам легче розмовляти українською мовою?

українською....1

→

ВІЗЬМІТЬ УКРАЇНСЬКИЙ ОПИТУВАЛЬНИК, ПОЗНАЧТЕ ТАМ ЦЮ ВІДПОВІДЬ І ПРОВІДЬТЕ ІНТЕРВ'Ю УКРАЇНСЬКОЮ

на русском.....

→

ОТМЕТЬТЕ ПОЛУЧЕННЫЙ ОТВЕТ И ПРОВЕДИТЕ ИНТЕРВЬЮ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

однаково, не має значення

↓

А якою з цих двох мов Ви розмовляєте більше – українською чи російською?

українською3
важко сказати, мабуть, однаково4

→

все равно, не имеет значения

↓

А на каком из этих двух языков Вы разговариваете больше – на русском или на украинском?

ВІЗЬМІТЬ УКРАЇНСЬКИЙ ОПИТУВАЛЬНИК, ПОЗНАЧТЕ ТАМ ОДЕРЖАНУ ВІДПОВІДЬ І ПРОВІДЬТЕ ІНТЕРВ'Ю УКРАЇНСЬКОЮ

на русском.....
трудно сказать, наверное, одинаково.....

→

ОТМЕТЬТЕ ПОЛУЧЕННЫЙ ОТВЕТ И ПРОВЕДИТЕ ИНТЕРВЬЮ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

Добрий день, мене звать (НАЗВІТЬ СЕБЕ). Я представляю (назвіть Вашу організацію). Громадська організація «Інститут сільського розвитку» проводить дослідження ситуації із фінансуванням організацій громадянського суспільства. Дуже прошу приділити мені трохи часу для бесіди.

(ЯКЩО РЕСПОНДЕНТ ВІДМОВЛЯЄТЬСЯ) **Чи можу я поговорити з Вами завтра, післязавтра? Спасибі, що Ви погодилися взяти участь в опитуванні!**

ЧАС ПОЧАТКУ ІНТЕРВ'Ю __ГОДИН__ХВИЛИН

АНКЕТА ІНТЕРВ'Ю**БЛОК І. СПОЧАТКУ КІЛЬКА ЗАПИТАНЬ ПРО ВАС ОСОБИСТО****1. ЧИ Є ВИ:***1.1. ЕКСПЕРТОМ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА?*

1 – так 2 – ні

*Перейдіть до запитання 2.**1.2. ПРЕДСТАВНИКОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ?*

1 – так 2 – ні

1.2.1. ЯКЩО ТАК, ТО НАЗВІТЬ, БУДЬ ЛАСКА, ВАШУ ПОСАДУ І НАЗВУ УСТАНОВИ _____

*Перейдіть до запитання 2.**1.3. ПРЕДСТАВНИКОМ БІЗНЕСУ/ПРИВАТНОГО СЕКТОРА?*

1 – так 2 – ні

1.3.1. ЯКЩО ТАК, СКАЖІТЬ, БУДЬ-ЛАСКА, ЧИ НАДАВАЛИ ВИ АБО ВАША ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСУВАННЯ ОГС?

1 – так 2 – ні 3 – важко відповісти

1.3.1.1. ЯКЩО ТАК (НАДАВАЛИ), ТО СФОРМУЛЮЙТЕ, БУДЬ-ЛАСКА, ВАШІ МОТИВИ НАДАННЯ ДОПОМОГИ _____

_____**1.3.1.2.****1.3.1.3. ЯКЩО НІ, СФОРМУЛЮЙТЕ, БУДЬ-ЛАСКА, УМОВИ, НА ЯКИХ ВИ ПОГОДИЛИСЯ Б НАДАВАТИ ДОПОМОГУ ОГС** _____

Перейдіть до запитання 2.

1.4. ПРЕДСТАВНИКОМ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1 – так 2 – ні

1.4.1. ЯКЩО ТАК, ТО НАЗВІТЬ, БУДЬ ЛАСКА, ВАШУ ПОСАДУ І НАЗВУ УСТАНОВИ _____

Перейдіть до запитання 2.

1.5. КЕРІВНИКОМ АБО ЧЛЕНОМ ОГС

1 – так 2 – ні

1.5.1. ЯКЩО ТАК, ТО ЗАЗНАЧТЕ, БУДЬ ЛАСКА:

1.5.1.1. Повну юридичну назву ВАШОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ _____

1.5.1.2. Вид ВАШОЇ ГРОМАДСЬКОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ:

- 1 – благодійна організація
- 2 – фахове об'єднання
- 3 – інші громадські організації

1.5.1.3. КІЛЬКІСТЬ ЧЛЕНІВ ВАШОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ:

- | | |
|-----|----------|
| 1 – | 1-10 |
| 2 – | 20-50 |
| 3 – | понад 50 |

1.5.1.4. Статус ВАШОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ:

- | | |
|-----|---------------|
| 1 – | місцева |
| 2 – | всеукраїнська |
| 3 – | міжнародна |

1.5.1.5. МЕЖІ БЮДЖЕТУ ВАШОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ У 2009 РОЦІ:

- 1 – до 10 тис. грн.
- 2 – 10-50 тис. грн.
- 3 – 50-100 тис. грн.
- 4 – 100-200 тис. грн.
- 5 – понад 200 тис. грн.

1.5.1.6. Джерела надходжень фінансування у 2009 році:

- 1 – державні кошти
- 2 – бізнес
- 3 – кошти громади
- 4 – міжнародні фонди
- 5 – вітчизняні благодійні фонди
- 6 – членські внески
- 7 – інші (зазначте:)

1.5.1.6.1. _____

БЛОК II. ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ОГС ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

2. Оцініть, будь ласка, основні проблеми існуючої системи державного фінансування ОГС та їх важливість для розвитку ОГС (покажіть респонденту таблицю 2.1-2.8)

	Надзвичайно важлива	Важлива	Не має значення	Важко відповісти
2.1. Недостатні обсяги державного фінансування	1	2	3	4
2.2. Неefективне використання державних коштів	1	2	3	4
2.3. Непрозорість та складність процедур державних закупівель	1	2	3	4
2.4. Невизначеність у законодавстві цілей та критеріїв державного фінансування ОГС, відсутність відповідної державної методики відбору конкурсних програм	1	2	3	4
2.5. Відсутність достатньої кількості конкурсних програм фінансування проектів	1	2	3	4
2.6. Недоліки в умовах пільгового оподаткування суб'єктів фінансування ОГС та самих ОГС	1	2	3	4
2.7. Інші (зазначте):				
2.8. Інші (зазначте):				

3. Якою, на Вашу думку, має бути модель державного фінансування ОГС? (покажіть респонденту таблицю 3.1-3.8)

	Так	Ні	Важко відповісти
3.1. Створення державного Національного фонду розвитку громадянського суспільства	1	2	3
3.2. Переважно конкурсне фінансування діяльності ОГС	1	2	3
3.3. Можливість участі всіх типів ОГС у конкурсах проектів	1	2	3
3.4. Можливість отримання фінансування на адміністративні витрати	1	2	3
3.5. Спрощені процедури державних закупівель послуг і робіт для ОГС	1	2	3
3.6. Інше (зазначте):			
3.7. Інше (зазначте):			
3.8. Інше (зазначте):			

БЛОК III. ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ОГС ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАНН

4. Оцініть, будь ласка, основні проблеми існуючої системи фінансування ОГС органами місцевого самоврядування (покажіть респонденту таблицю 4.1-4.3)

	Надзвичайно важлива	Важлива	Не має значення	Важко відповісти
4.1. Нестабільність та обмеженість фінансування місцевих бюджетів	1	2	3	4
4.2. Непрозорість, суб'єктивність та складність процедур відбору проектів	1	2	3	4
4.3. Інші (зазначте):				

5. Якою, на ВАШУ думку, має бути модель фінансування ОГС органами місцевого самоврядування? (покажіть респонденту таблицю 5.1-5.5)

	Так	Ні	Важко відповісти
5.1.Розробка середньострокових (2-3 річних) програм фінансування ОГС	1	2	3
5.2.Запровадити відкриті публічні конкурси проектів для неурядових організацій	1	2	3
5.3.Можливість участі всіх типів ОГС у конкурсах проектів	1	2	3
5.4.Можливість отримання фінансування на адміністративні витрати	1	2	3
5.5.Інше (зазначте):			

БЛОК IV. НЕДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ОГС

6. Оцініть, будь ласка, основні проблеми існуючої системи недержавного фінансування ОГС та їх важливість для розвитку ОГС (покажіть респонденту таблицю 6.1-6.13)

	Надзвичайно важлива	Важлива	Не має значення	Важко відповісти
6.1.Недостатні обсяги недержавного фінансування	1	2	3	4
6.2.Відсутність фандрейзингової діяльності у багатьох ГО	1	2	3	4
6.3.Відсутність мотивації у благодійників	1	2	3	4
6.4.Намагання благодійників отримати вигоду, яка не відповідає інтересам ГО, місцевої громади або суспільства загалом	1	2	3	4
6.5.Абстрактність і недовіра норм законодавства щодо отримання доходу від основної діяльності громадських організацій, соціального підприємництва	1	2	3	4
6.6.Недоліки в умовах пільгового оподаткування суб'єктів фінансування ОГС та самих ОГС	1	2	3	4
6.7.Позбавлення значної частини представників дрібного та середнього бізнесу, що працюють на єдиному податку, можливості отримати податкові зниження через допомогу неприбутковому сектору	1	2	3	4
6.8.Непрофесійність персоналу неурядових організацій	1	2	3	4
6.9. Відсутність традицій спонсорства і меценатства	1	2	3	4
6.10.Створення «нереальних» організацій «третього сектора» – під «вибивання» грошей, окремі «проекти» й конкретних особистостей тощо	1	2	3	4
6.11.Відсутність координації дій у зарубіжних донорів	1	2	3	4
6.12.Інші (зазначте):				
6.13.Інші (зазначте):				

БЛОК V. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ ОГС

7. Які СТРАТЕГІЧНІ ЗАХОДИ, у тому числі в сфері законодавства, на ВАШУ думку, НЕОБХІДНІ для створення ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ОГС? (покажіть респонденту таблицю 7.1-7.7)

	Так	Ні	Важко відповісти
7.1.Розробити і прийняти Державну цільову програму розвитку громадянського суспільства	1	2	3
7.2.Щорічно передбачати у законах про Державний бюджет видатки на фінансування діяльності ОГС	1	2	3
7.3.Затвердити цілі та критерії державного фінансування ОГС	1	2	3
7.4.Створити державний Національний фонд розвитку громадянського суспільства	1	2	3
7.5.Інше (зазначте):			
7.6.Інше (зазначте):			
7.7.Інше (зазначте):			

8. Які ПЕРШОЧЕРГОВІ КРОКИ, у тому числі щодо формування законодавчої бази, на ВАШУ думку, НЕОБХІДНІ для створення ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ОГС? (покажіть респонденту таблицю 8.1-8.7)

	Так	Ні	Важко відповісти
8.1.Запровадити загальні правила проведення конкурсів проектів для всіх органів виконавчої влади (ухвалити відповідну методику постановою Кабінету Міністрів)	1	2	3
8.2.Забезпечити належні механізми доступу всіх зацікавлених суб'єктів до інформації у сфері закупівель, посилити прозорість та забезпечити підконтрольність діяльності державних замовників послуг (шляхом внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти)	1	2	3
8.3.Розробити Методичні рекомендації для органів виконавчої влади щодо кращих практик державної підтримки діяльності ОГС	1	2	3
8.4.Створити державний Національний фонд розвитку громадянського суспільства	1	2	3
8.5.Інше (зазначте та поясніть):			
8.6.Інше (зазначте та поясніть):			
8.7.Інше (зазначте та поясніть):			

9. Чи відомі Вам випадки контролю за організаціями громадянського суспільства?

1 – так 2 – ні

9.1. Якщо так, опишіть, будь ласка, їх детально _____

10. Чи відомі Вам позитивні приклади (прикладі, гідні наслідування) фінансування ОСГ? (УВАГА ІНТЕРВ'ЮЕРУ! ЦЕ ПИТАННЯ ДУЖЕ ВАЖЛИВЕ ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. ПРОХАННЯ ЯКОМОГО ДЕТАЛЬНІШЕ РОЗПИТАТИ РЕСПОНДЕНТА ТА ЗАНОТУВАТИ ВІДПОВІДЬ.)

1 – так 2 – ні

10.1. Якщо так, опишіть, будь ласка, їх детально _____

Інтерв'юер: ДЯКУЮ ЗА ВИДІЛЕНИЙ НА ДОСЛІДЖЕННЯ ЧАС.

ЧАС ЗАКІНЧЕННЯ ІНТЕРВ'Ю _____ годин _____ хвилин

ЗАПИТАННЯ ІНТЕРВ'ЮЕРУ (ЗАПОВНЮЮТЬСЯ ПІСЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ІНТЕРВ'Ю)

1. ЯКОГО ЧИСЛА/МІСЯЦЯ ІНТЕРВ'Ю ПРОВЕДЕНО: _____ 2010 року.

2. В ЯКОМУ РЕГІОНІ ПРОХОДИЛО ІНТЕРВ'Ю:

Київська область...1

Одеська область...2

Донецька область...3

Волинська область 4

Полтавська область.....5

м.Київ.....6

3. ІНТЕРВ'Ю ПРОВОДИЛОСЯ У:

Місті1

Сільській місцевості.....2

6. Прізвище, ім'я, по батькові інтерв'юера _____, підпис

**МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ ФІНАНСУВАННЯ
ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

БАЛАЖ ШАТОР, експерт ОБСЄ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

CAF – Фонд благодійної допомоги

СНД – Співдружність незалежних держав

CSDF – Фонд розвитку громадянського суспільства

ЄЦНП – Європейський центр некомерційного права

ERNOP – Європейська мережа досліджень у галузі філантропії

ЄС – Європейський Союз

МЦНП – Міжнародний центр некомерційного права

JHU – Університет ім. Джона Хопкінса

NESsT – Група з питань розвитку самофінансування неприбуткових організацій

НУО – неурядова організація

USAID – Агентство США з міжнародного розвитку

КОРОТКИЙ ЗМІСТ

Це дослідження спрямоване на представлення результатів комплексного вивчення успішних міжнародних практик, які були б найбільш застосовними в Україні, зосереджуючись на конкретних питаннях фінансування громадянського суспільства органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом та іншими джерелами, а також на формах контрактних відносин між органами державної влади та громадськими організаціями відповідно до вимог реалізації дослідницького компонента проекту «Громадянське суспільство – дослідження найкращих міжнародних практик».

Дослідження надає основу для розуміння процесу фінансування громадських організацій і проводить аналіз шести європейських країн¹; три з них були піддані комплексній контекстуально-технічній оцінці, що безпосередньо стосується ситуації в Україні, тоді як інші надають корисні моделі та приклади. Протягом останніх десяти років включені в аналіз країни впровадили один або декілька успішних механізмів фінансування громадянського суспільства та, як такі, демонструють позитивні практики забезпечення життєздатності громадських організацій. Дослідження включає порівняльний аналіз цих моделей і механізмів, представляє основні елементи розробки успішної інституційної основи для фінансування громадських організацій і, насамкінець, пропонує рекомендації для розгляду українськими зацікавленими сторонами.

На основі дослідження найкращих міжнародних практик, що застосовуються в цих шести країнах, наступні висновки є надзвичайно важливими з точки зору розробки інституційної основи для фінансування громадських організацій в Україні.

- Існує потреба у застосуванні підходу «від бачення до механізму», що дозволить прив'язати механізми фінансування, які будуть впроваджені, до бачення та мети процесу розвитку громадських організацій: законодавець повинен визначити функції громадських організацій, а потім розробити відповідні засоби для досягнення результатів. Основним елементом, як правило, є розробка стратегії розвитку громадських організацій, що передбачає їх чітку роль по відношенню до держави. Проте підготовка самої стратегії не має великого значення з точки зору впливу державних заходів. Так само (якщо не більше) важливою є відповідність стратегії бажаним результатам, а також політики фінансування стратегії.
- Повинні бути наявними достатні дані й інформація, аби приймати продумані, засновані на фактах стратегічні рішення в цій сфері. Це є важливим, адже громадський сектор як стратегічний напрям часто не береться до уваги, і базові дані відсутні.
- На постійній, систематичній основі необхідно слідкувати за практикою і впливом реалізації стратегії.
- Громадський сектор не може фінансуватися за використання одного основного механізму. Потоки фінансування повинні відображати різні функції, організації та потреби сектора. Стратегії фінансування великих громадських організацій, що надають послуги, та малих організацій територіальних громад можуть відрізнятися одна від одної. Можуть бути ефективними як прямі, так і непрямі засоби надання підтримки.
- Потоки фінансування мають надходити з довгострокових, стабільних ресурсів (державних і приватних), аби громадські організації мали змогу прогнозувати рівні фінансування та складати плани на довгострокову перспективу. До визначення цих

¹ Країни, що були включені до аналізу: Болгарія, Хорватія, Чеська Республіка, Німеччина, Угорщина, Польща, Великобританія. Болгарія, врешті-решт, була виключена з аналізу через брак наявної інформації, необхідної для складання документу.

ресурсів, можливо, треба підійти певною мірою творчо, і в цьому можуть допомогти висновки, зроблені після проведення цього дослідження.

- Механізми фінансування повинні доповнювати один одного, а не конкурувати. Наприклад, організації, через які надаються гранти, або організації-посередники не повинні конкурувати з громадськими організаціями, яким вони мають надавати підтримку.
- Незважаючи на те, що певні джерела доходу є менш важливими з точки зору загальних доходів сектора, їх відсутність чи наявність може суттєво змінити умови життєздатності громадських організацій (принцип «чим менше, тим більше»).
- Стратегія має бути розроблена на довгострокову перспективу (8–10 років) і передбачати поступовий розвиток різних механізмів на основі один одного (наприклад, впровадження податкових пільг після перевизначення статусу суспільно корисних організацій).
- Поведінка платників податку, громадських організацій та органів державної влади в будь-якій країні визначається в основному культурно-історичними традиціями. Однак продумана податкова політика може ґрунтуватися на можливостях, які відкриваються в середовищі, що постійно змінюється, та створювати стимули, які здатні успішно змінювати поведінку.
- Держава повинна здійснювати інвестиції в розширення можливостей громадського сектора. Навіть у найбільш розвинутих країнах громадські організації потребують підтримки, аби робити очікуваний від них збільшений внесок у добробут суспільства.
- Держава також повинна забезпечити наявність ресурсів для фінансування поточного розвитку громадського сектора – нових організацій, інновацій, розвитку послуг тощо. Зазвичай вони більш ефективно фінансуються з приватних джерел. Якщо таких джерел бракує, держава може або перебрати цю роль на себе, або надати стимули до виконання цієї ролі приватним гравцям.
- Проблемою, що постає перед урядами, які зазнають фінансових труднощів, є те, як змусити приватні кошти працювати на добробут суспільства.

На основі вищенаведених висновків Дослідження рекомендує вжити таких основних кроків в напрямі розробки інституційної основи для фінансування громадських організацій в Україні:

- Перевизначення статусу суспільно корисних організацій, що може служити основою для створення декількох податкових стимулів.
- Створення фонду на підтримку громадянського суспільства з метою розширення можливостей основних громадських організацій і запуску процесів їхнього розвитку на місцях.
- (Поступове) впровадження системи нормативного регулювання фінансування громадських організацій, що надають соціальні послуги, схвалені державою.
- Запровадження серйозного податкового стимулу до створення суспільно – корисних організацій, що матимуть ендавмент, який формуватиметься з приватних джерел.
- Запровадження «збору» з інвестицій типу «грінфілд» та інших інвестицій, включаючи приватизацію, який повинен витратитися на надання підтримки в досягненні суспільно-корисних цілей. Має бути розглянута також можливість спрямування відсотка з обігу на благодійні пожертвування.
- Збільшення розміру, але насамперед спрощення та прискорення надання податкового кредиту донорам-фізичним особам.
- Повне звільнення від оподаткування пов'язаної зі статутними цілями економічної діяльності суспільно корисних організацій і часткове звільнення від оподаткування доходів від їх неосновної економічної діяльності.

Ці рекомендації ґрунтуються виключно на результатах порівняльного дослідження й аналізу, проведених у рамках проекту. Аналіз був зосереджений передусім на визначенні доцільності різних моделей. Якщо стосовно будь-якої з рекомендацій будуть ухвалені стратегічні рішення, наступним етапом буде розробка бізнес-планів застосування обраних методів (наприклад, аби визначити фінансові наслідки запровадження механізмів). Таким чином, необхідно провести додаткове дослідження, щоб порівняти дані та інформацію, що дозволить посадовцям приймати обґрунтовані рішення щодо впровадження цих механізмів.

I. ВСТУП

Дане дослідження розроблене в рамках проекту «Громадянське суспільство – дослідження найкращих міжнародних практик», аби допомогти розробникам стратегій і посадовцям, відповідальним за прийняття рішень в Україні, в розробці комплексної основи стосовно надання фінансової підтримки громадським організаціям.

За останні десять років усе більше країн Західної Європи, а також центрально- та східно-європейських країн проводять комплексну оцінку ролей та функцій громадських організацій². Це відбулося передусім внаслідок подвійного тиску, який справляють фінансові обмеження та зростаючий внесок громадських організацій у соціально-економічний розвиток³. Уряди Великобританії, Німеччини, Угорщини та Хорватії переглянули свої відносини з неприбутковим сектором, аби забезпечити більш ефективну участь громадських організацій у наданні соціальних послуг і реалізації державної політики в багатьох інших напрямках – від боротьби з безробіттям до покращення системи освіти. Як частина цього перегляду ролі та функцій держави і неприбуткового (а також приватного) сектора були запроваджені різні механізми, спрямовані на сприяння фінансуванню громадських організацій державою, аби допомогти їм у здійсненні їхніх суспільних функцій.

Дослідження спрямоване на вивчення деяких робочих прикладів – найкращих практик і винесених уроків – фінансування громадських організацій в Європі з огляду на їх застосовність в Україні. Протягом останніх двадцяти років громадські організації відіграють важливу роль в розвитку України. Вони здійснюють діяльність у різних напрямках, поліпшуючи добробут більшої або меншої частини населення країни – від надання допомоги тим, хто її потребує, до експертних консультацій державі. Громадські організації – це приватні, самостійні одиниці, які донині фінансувалися головним чином за рахунок іноземної допомоги. Це фінансування було дуже корисним на перших етапах розвитку українських громадських організацій, але, зрозуміло, це не може тривати довго. Існування громадських організацій і важливих послуг, які вони надають, значною мірою залежатиме від того, чи вважатимуть їх українці та Українська держава такими, що заслуговують на підтримку.

Уже існують добрі приклади державної підтримки громадських організацій як на загальнодержавному (наприклад, у рамках державних програм), так і місцевому рівнях (наприклад, практика «соціального замовлення»)⁴. Крім того, громадські організації займаються залученням коштів і економічною діяльністю задля заробляння додаткових коштів. Багато громадських організацій отримує підтримку з боку волонтерів зі своїх громад. Проте, аби забезпечити життєздатність громадських організацій, **потрібен стратегічний, систематичний підхід до фінансування громадських організацій**, що враховує їхні потреби з огляду на забезпечення їх оптимальної роботи, а також можливостей, які відкривають культурний контекст і фінансове середовище.

Дослідження спрямоване на сприяння розробці такого систематичного підходу шляхом проведення порівняльного аналізу низки успішних міжнародних практик, які можуть бути застосовними в Україні. Воно розглядає конкретні питання фінансування громадянського суспільства державою, органами місцевого самоврядування, бізнесом та іншими джерелами, а також форми контрактних відносин між органами державної влади та громадськи-

² У цілях цього дослідження під громадськими організаціями маються на увазі приватні, незалежні, неурядові, неприбуткові організації, створені головним чином у формі громадських асоціацій і фондів, а також інші організаційно-правові форми, як-от: неприбуткові організації чи установи, залежно від підпорядкованості.

³ Див., наприклад, Нільда Буллен і Катерина Хадзі-Мічева: Останні тенденції державного регулювання та саморегулювання рівнів звітності та прозорості діяльності неприбуткових організацій в ЄС, Європейська Комісія, 2009 р. (Nilda Bullain and Katerina Hadzi-Miceva: Recent trends in the public and self-regulation of accountability and transparency of nonprofit organizations in the EU, European Commission, 2009).

⁴ «Соціальне замовлення» являє собою відносно поширену форму підтримки громадських організацій на місцевому рівні в рамках цільових програм з надання міні-грантів.

ми організаціями. Воно також надає конкретні рекомендації для розгляду українськими посадовцями, відповідальними за прийняття рішень.

Структурна основа дослідження

Для цього конкретного дослідження була розроблена наступна структурна основа. Методи та характеристики кожного виду взаємодії, перераховані в першому і другому стовпчиках, оцінювалися у зв'язку з тематикою верхнього рядка. Для кожної обраної країни проводиться аналіз за тими самими критеріями, що й ті, які перераховані в таблиці.

		Фінансово-правова база	Культурно-історичні умови	Національні особливості	Роль громадських організацій	Приклади, найкращі практики	Зауваження
Взаємодія з державою	Механізми фінансування						
	Соціальне контракування						
	Альтернативне фінансування						
Взаємодія з приватним сектором	Приватні пожертвування за використання інституціоналізованого механізму						
	Пожертвування приватних юридичних осіб						
	Пожертвування фізичних осіб						
	Заробляння доходу						

Пояснення:

- Під механізмами фінансування ми маємо на увазі підтримку, що надається громадським організаціям безпосередньо з бюджету, переважно у формі державних грантів, а також у формі субсидій та внесків у натуральній формі як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях.
- Під соціальним контракуванням ми маємо на увазі шляхи залучення урядом громадських організацій до надання послуг в галузі соціальної політики, приміром, послуг у сфері освіти, культури чи соціальних послуг, що надаються на основі регульованої конкурсної процедури.
- Під альтернативними механізмами фінансування ми маємо на увазі методи державного фінансування, які не можуть бути віднесені до традиційних схем надання грантів та укладання контрактів, а саме так званий механізм «відсоткової філантропії» чи використання частини доходів від приватизації державного майна або інших державних доходів для формування ендавментів громадських організацій.
- Залучення приватних благодійних пожертвувань шляхом використання інституціоналізованих механізмів включає створення організацій різних форм

власності, аби спрямовувати ресурси, що надходять від приватних донорів, до громадських організацій та інших набувачів благодійної допомоги.

- Благодійні пожертвування юридичних осіб охоплюють широкий діапазон фінансової та нефінансової підтримки, яку компанії надають громадським організаціям, а також стратегічні партнерства та інші форми співпраці між прибутковими і неприбутковими гравцями.
- Благодійні пожертвування фізичних осіб стосуються деяких методів пожертвувань, за допомогою яких фізичні особи можуть надавати громадським організаціям фінансову підтримку та підтримку в натуральній формі. Ми не включили волонтерство до цього дослідження, хоча його можна розглядати як складову індивідуальної філантропії.
- Заробляння доходу стосується доходів громадських організацій від членських внесків, продажу послуг і товарів, здачі в оренду приміщень, інвестування активів та інших видів економічної чи підприємницької діяльності.

Заповнені таблиці служать підґрунтям для синтезу, що забезпечує легкість порівняння основних характеристик кожної країни. На основі цієї інформації здійснюється аналіз переваг та недоліків чи ризиків, пов'язаних з використанням різних механізмів фінансування, при цьому забезпечується урахування особливостей кожної країни. Це дозволяє зробити відповідні висновки та розробити рекомендації щодо можливого використання результатів такого аналізу в Україні.

Методологія дослідження

Кабінетне дослідження. У ході дослідження був проведений огляд наявної англійської, угорської, чеської та словацької літератури й інформації, поданої цими мовами, стосовно механізмів фінансування, включаючи порівняльні дослідження та звіти, а також матеріали щодо обраних країн. Це охоплювало:

- національне законодавство в сфері фінансування громадських організацій;
- порівняльний аналіз законодавства експертними організаціями, як-от: Міжнародний центр некомерційного права і Європейський центр некомерційного права;
- показники країн, звіти про них та їх оцінки, надані міжнародними організаціями, як-от, серед інших, USAID, Світовий альянс громадянської участі Civicus, Університет ім. Джона Хопкінса, Європейська мережа досліджень у галузі філантропії (ENROP), Європейський центр фондів (EFC);
- звіти за результатами досліджень і дослідження різних механізмів фінансування;
- статті на цю тему у відповідних журналах, наприклад, «Міжнародний журнал некомерційного права», журнал «Альянс»;
- статистичні дані (за наявності).

Огляд літератури додається наприкінці дослідження.

Польове дослідження. Експерт Координатора проектів ОБСЄ в Україні здійснив п'ять поїздок до України та її територією, під час яких на регіональних форумах зустрівся з 225-ма особами, які представляли національні громадські організації, органи місцевого самоврядування та підприємства, а також інші зацікавлені сторони, яким він повідомив висновки, зроблені після проведення дослідження в рамках Проекту «Сприяння розробці інституційної бази фінансування громадянського суспільства в Україні». Форуми, організовані у формі «круглих столів», були проведені в Сімферополі, Одесі, Києві, Львові та Донецьку. Ці форуми були дуже важливими з точки зору розуміння контексту та вибору відповідних прикладів і рекомендацій. Вони продемонстрували існуючу культурну тенденційність (наприклад, певний ступінь недовіри та/чи упередженості серед різних секторів), а також висвітлили важливі принципи, про які необхідно пам'ятати при розробці

політики, як-от необхідність проведення аналізу впливу конкретних заходів, які здійснює держава, на розвиток громадських організацій. Загалом форуми підкреслили важливість участі у розробці політики, в результаті чого буде підвищена якість і полегшена реалізація стратегічних рекомендацій.

Країни, включені до аналізу. Ми запропонували провести дослідження в групі країн, різні моделі яких є достатньо відмінними одна від одної, але при цьому у відповідних аспектах можуть бути адаптовані до умов, що існують в Україні. Основним критерієм відбору було існування й активне функціонування в них механізмів надання підтримки громадським організаціям з державних бюджетів та/чи механізмів, що стимулюють приватну філантропію й самостійне отримання доходів від оподаткування, а також за використання інших інноваційних методів. Додаткові критерії включали: існування культурно-історичних умов, подібних до тих, що існують в Україні, принаймні в деяких аспектах; представлення як Східної, так і Західної Європи та наявність даних/інформації, достатніх для проведення аналізу.

На основі вищенаведених критеріїв були обрані та розглянуті вісім країн, п'ять з яких представлені в дослідженні⁵. Чотири являють собою континентальну європейську модель розвитку громадського сектора в країнах, орієнтованих на посилення ролі держави, а отже, вони є подібними до українського культурно-історичного контексту. Крім того, в дослідженні включена Великобританія як джерело найкращих практик та інноваційних ідей. Незважаючи на те, що ці країни знаходяться на різних рівнях економічного розвитку та розвитку громадянського сектора, а також на різних етапах розвитку самої системи фінансування громадських організацій, у них є практики, які можуть розглядатися як придатні для України за існуючих умов.

Був проведений поглиблений аналіз трьох країн:

Угорщина – має неприбутковий сектор майже такого самого розміру, що й Україна (65000 організацій), має соціалістичне минуле та являє собою «міст» між Сходом і Заходом. З-поміж країн Центральної та Східної Європи Угорщина має найбільш розвинуту систему державного фінансування (на всіх рівнях). Як наслідок, вона краще за всіх навчилася використовувати ці механізми фінансування.

Хорватія – являє собою маленьку країну на Балканському півострові, культурні особливості якої, проте, є подібними до тих, що мають країни Центральної та Східної Європи. Так само, як Україна (та на відміну від Угорщини), вона отримувала значні кошти з-за кордону, які також спрямовувалися на фінансування її громадських організацій. Тому громадський сектор Хорватії наразі знаходиться більш-менш на такому самому рівні розвитку, як і в Україні. Водночас Хорватія має активно функціонуючий механізм фінансування та сприяння розвитку громадських організацій із застосуванням стратегічного підходу.

Німеччина – враховуючи історичний розвиток, Німеччина багато в чому є унікальним прикладом, але з точки зору культури, у спробах, які вона наразі робить, аби узгодити інтереси прогресивної, проте потужної центральної влади з висхідними ініціативами громадян, є подібною до України. Також цікавим прикладом для України є ініціативи, які нещодавно з'явилися в Німеччині, аби розв'язати фінансові проблеми, що постали перед державою загального добробуту, шляхом активізації приватної філантропії.

Великобританія – є країною загального права, яка має більш різноманітні практики і більш глибоке історичне коріння, ніж країни континентальної Європи. Однак вона завжди була лідером у запровадженні позитивних практик регулювання, філантропії та підприємництва, що служили як модель для країн Західної, Центральної та Східної Європи. Доцільно розглянути та запозичити якщо не всі практики, то принципи, які лежать в основі цих практик.

⁵ Крім наведених країн також розглядалися Болгарія й Естонія.

Чеська Республіка – шлях, який обрала для себе Чеська Республіка в напрямі розвитку громадських організацій, багато в чому відрізняється від шляхів, якими рухаються її сусіди. Це привело до запровадження практик, які можуть виявитися більш ефективними, ніж «типове» рішення країн Центральної та Східної Європи (наприклад, запровадження внутрішнього сектора фондів, що надають гранти, або ваучерів при соціальному контрактіванні).

Структура дослідження

Дослідження складається із Вступу та наступних п'яти основних Розділів.

Розділ II надає основу для розуміння механізмів фінансування громадських організацій. Він: (а) описує різні європейські моделі розвитку громадського сектора та їх взаємозв'язки з державою (b) містить огляд фінансової життєздатності громадського сектора; (c) окреслює ресурси, аби провести оцінку джерел доходів громадських організацій; (d) більш детально описує особливості трьох основних категорій доходу громадських організацій: фінансування з боку держави, фінансування з боку приватного сектора та за рахунок зароблених коштів.

Розділ III включає найбільш важливі загальні висновки стосовно ефективності механізмів фінансування громадських організацій, яких його автор дійшов, провівши порівняльне дослідження. В цих висновках викладено те корисне, чому можна повчитися у країн, які ми проаналізували, і вони загалом допомагають зрозуміти розділи, присвячені цим країнам.

Розділ IV складається з п'яти підрозділів, в кожному з яких міститься детальний аналіз країни (Угорщини, Хорватії, Німеччини, Великобританії, Чеської Республіки) відповідно до описаної вище основи дослідження.

Розділ V узагальнює основні висновки, які ґрунтуються на описах країн, і надає основу для рекомендацій.

Розділ VI надає конкретні рекомендації для розгляду українськими розробниками стратегій.

II. РОЗУМІННЯ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

II. 1. Моделі розвитку громадського сектора в Європі⁶

Якщо розглядати розвиток громадських організацій та їх зв'язок зі своїми суспільствами, європейський простір не є однобічним. Залежно від їхніх культурних⁷, релігійних традицій, правової та податкової бази, ролі у світі та регіоні⁸ тощо, різні держави застосовують доволі різні підходи до визначення поточної та передбачуваної ролі й функції громадських організацій.

З огляду на оцінку, про яку йдеться, питання стосовно того, **яким є бачення ролі громадського сектора в розвитку країни**, видається важливим і для України. Відповідь на це питання може вплинути на вибір відповідних механізмів фінансування. Також необхідно буде вирішити, наскільки важливу роль у цьому процесі розвитку бажатиме чи повинна буде відігравати держава та відіграватимуть інші сектори й зацікавлені сторони. Метою цього розділу є демонстрація за допомогою певних прикладів того, яким чином європейські країни підійшли до питання ролі та фінансової життєздатності громадських організацій.

Незважаючи на те, що в різних європейських країнах застосовується широкий ряд моделей забезпечення фінансової життєздатності громадських організацій, ми можемо знайти спільні чинники, що потребують оцінки, перш ніж приступати до аналізу самих моделей. Правова база справляє доволі великий вплив на поширеність певних механізмів (як-от створення податкових стимулів задля сприяння новій філантропії, наприклад, у Німеччині – див. *нижче*). Культурно-історичні традиції можуть справляти вплив як у позитивному (загальний рівень благодійних пожертвувань і відповідальності фізичних осіб – громадян Нідерландів⁹), так і в негативному напрямі (як-от загальне очікування від держави з боку угорського суспільства надання широкого спектра послуг, так само, як це було за часів соціалізму¹⁰). Політико-економічна ситуація, що склалася у цих країнах, також впливатиме на діяльність громадських організацій і їхню взаємодію з різними гравцями (у країнах, що є економічно більш потужними, спостерігається зменшення тенденції до порушення прав людини у порівнянні з країнами, що знаходяться в гіршій економічній ситуації¹¹).

У наступному розділі проводиться аналіз різних європейських моделей у двох основних аспектах – за рівнем незалежності та інституціоналізації. Аби полегшити вибір конкретних заходів, які можуть бути вжиті в Україні, була обрана модель Європейського центру некомерційного права (ЄЦНП), що на основі відповідних параметрів дозволяє поділити громадські сектори на категорії.

⁶ В основу цього розділу покладена інформація, надана Європейським центром некомерційного права (ЄЦНП), включаючи проект дослідження «Державне фінансування неурядових організацій в Європі» («Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe»), що знаходиться на стадії публікації. Інформація надана Нільдою Буллен (Nilda Bullain) і Катериною Хадзі-Мічевою (Katerina Hadzi-Miceva) з ЄЦНП. Цитати використані з дозволу авторів.

⁷ У Великобританії, наприклад, благодійні організації з'явилися декілька сотень років тому, а законодавство в сфері благодійництва вперше було ухвалене в 1601 році з метою захисту приватної власності, що спрямовувалася на допомогу громаді.

⁸ Колишні колоніальні держави, наприклад, є більш схильними до заохочення громадських організацій до участі в процесі міжнародного розвитку.

⁹ <http://www.giving.nl/>, за даними GINPS.

¹⁰ Угорський тижневик «Figyelő», вип. 50/2010, Габор Ламберт, «Особливості угорців і їхня готовність почати з початку» (Gábor Lambert The characteristics of Hungarians and willingness to re-start).

¹¹ Інглхарт Рональд Ф. і Крістіан Вельцель. Модернізація, культурна зміна і демократія: послідовність людського розвитку (Inglehart, Ronald F. and Christian Welzel, 2005. Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence).

Шкала **незалежності** стосується самостійного управління громадськими організаціями своєю діяльністю незалежно від держави чи інших учасників (наприклад, церкви, політичних партій), що виявляється у спроможності громадських організацій мобілізуватися та мобілізувати свої громади, отримувати фінансову підтримку, необхідну для досягнення цілей їхньої діяльності, надавати послуги, що не субсидуються або субсидуються частково, розвивати навички конкуренції тощо. По суті, це ступінь їх спроможності визначати пріоритети та працювати відповідно до потреб і цілей своєї діяльності, а не на основі пріоритетів, визначених державою чи іншими владними структурами.

Інституціоналізація – це спроможність неприбуткового сектора реалізовувати проекти та надавати послуги замість держави, тобто потенціал сектора як надійного та відповідального партнера держави в забезпеченні суспільства товарами та послугами. Це включає, приміром, кількість зареєстрованих організацій, їхні середні бюджети, частку громадських організацій, що є суспільно корисними, їх фізичну інфраструктуру, а також їхні людські та фінансові ресурси тощо.

Моделі розвитку громадського сектора в Європі



Джерело: Європейський центр некомерційного права

Корпоратистська (континентальна) модель. У цій моделі громадські організації беруть активну участь у наданні соціальних послуг і можуть бути їх основними постачальниками, як у випадку Німеччини, де за принципом субсидіарності перевага віддається послугам, що надаються на рівні громади. Водночас держава в цілому бере на себе фінансування надання послуг, як правило, за рахунок оплати послуг третьою стороною або шляхом надання субсидій основним постачальникам і їх зацікавленим групам. Таким чином, на державне фінансування припадає добра половина (зазвичай, 55–75%) доходів сектора. Отже, громадський сектор є високоінституціоналізованим, а його поточна підтримка значною мірою залежить від держави. Оскільки державі також потрібен громадський сектор, між двома секторами виникає така собі взаємозалежність, яка в Європейському центрі некомерційного права отримала назву «ієрархічної»¹². Різновид цієї моделі існує у Франції, де уряд також лише нещодавно розпочав перегляд своїх стратегій субсидування громадського (асоціативного) сектора з огляду на його «солідаризуючу» функцію, розміщуючи гранти і контракти на основі результатів реалізації проектів і надання послуг.

¹² Державне фінансування неурядових організацій в Європі (Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe), ЄЦНП (у процесі публікації).

Ліберальна (англосаксонська) модель. Це модель, типова для англосаксонських країн (в Європі це, передусім, Великобританія; див. також Канаду), хоча деякі її елементи, зокрема принцип контрактування, поширилися і на континент (наприклад, Нідерланди). Відповідно до цієї моделі громадські організації також беруть активну участь в наданні соціальних послуг, однак вони менше залежать від держави. Навіть незважаючи на те, що отримують фінансування за контрактами, вони мають міцні зв'язки з громадами, а їхні власні активи, доходи від філантропічної та основної діяльності дають їм змогу також надійно відстоювати громадські інтереси. В основі відносин між громадськими організаціями та державою лежить так звана «Партнерська угода» (Contract), що являє собою загальну політичну угоду. При цьому ключову роль у наданні соціальних послуг також відіграють контракти. Застосування в ліберальній моделі принципу найкращої вартості¹³ робить громадський сектор вельми професійним і конкурентоспроможним. Застосовуються різні моделі адміністрування, підзвітності та забезпечення прозорості діяльності, широко застосовуються складні схеми адміністрування, аби підвищити ступінь довіри серед усіх зацікавлених сторін. Хоча в цих країнах здійснюється значне фінансування з боку держави (35–55%), також істотною є частка інших ресурсів, що робить сектори більш придатними для ролі партнерів держави.

Соціал-демократична (скандинавська) модель. Це модель, типова для країн Скандинавії. Відповідно до цієї моделі основним постачальником послуг є держава, а громадські організації, як правило, виконують «представницькі» функції (тобто є культурними, спортивними організаціями, організаціями за інтересами, які в основному служать інтересам своїх членів і громад), не беручи участі у наданні соціальних послуг. Навіть незважаючи на те, що майже всі соціальні послуги тут фінансуються та постачаються державою, на відміну від «статистської» моделі колишнього радянського блоку, спостерігається високий рівень соціального капіталу й участі у житті громадянського суспільства (з усіх країн Європи саме в цих країнах спостерігається найвищий рівень волонтерства). Відносини між цими двома секторами можна охарактеризувати гаслом «живи і дай жити іншим», внаслідок чого рівень державного фінансування громадських організацій є низьким (25–35%). Водночас громадяни та громадські організації беруть активну, безпосередню участь у формуванні політики як на місцевому, так і центральному рівнях (все частіше за допомогою засобів інформаційних технологій). З точки зору інституціоналізації ці сектори є менш розвинутими, адже їм не потрібно здійснювати складні операції з надання послуг, при цьому завдяки всеохоплюючому характеру демократичних практик необхідність мати таку властивість зменшується навіть при відстоюванні інтересів.

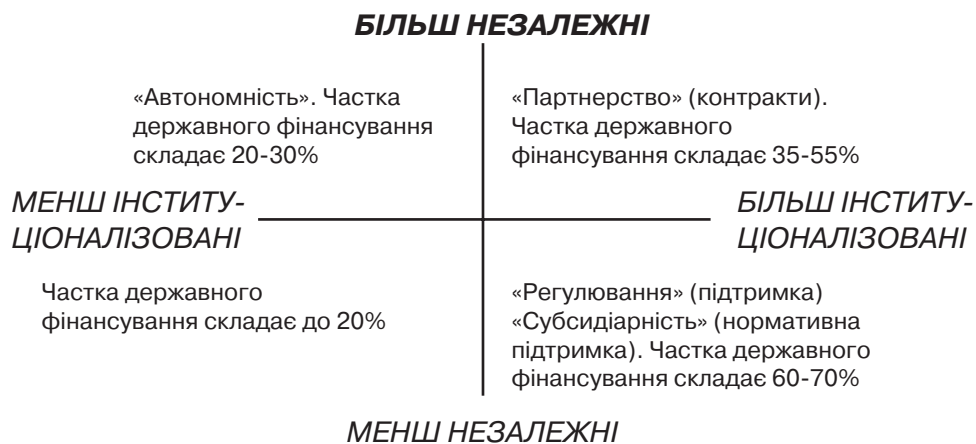
Можна бачити, що між двома більш незалежними європейськими моделями – соціал-демократичною скандинавською та ліберальною англосаксонською – існує велика відмінність. У країнах, де застосовується ліберальна модель, громадський сектор не лише готовий визначити конкретну потребу, але й певною мірою спроможний задовольнити цю потребу. Відповідно до скандинавської моделі основна роль у задоволенні реальних потреб належить державі, громадські ж сектори частіше виступають наглядачами та відстоюють інтереси своїх учасників, а їх фінансування значною мірою залежить від приватних благодійних пожертвувань і членських внесків.

Модель, яка застосовується в країнах, що розвиваються (Середземномор'я і Центральної та Східної Європи). У країнах Середземномор'я (наприклад, у Греції, на Кіпрі, в Португалії) і в більшості країн Центральної та Східної Європи відносини між дер-

¹³ Приклад визначення цього терміну у Великобританії: «Найкраща вартість – це обов'язок кожного органу місцевого самоврядування «забезпечити процес постійного вдосконалення методів виконання ним своїх функцій на основі сукупності принципів економії, доцільності й ефективності». Забезпечення цього процесу включає аналіз витрат, досягнення максимальної окупності видатків і відповідності послуг потребам громад і пріоритетам, визначеним такими органами» <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pagelId=5184420>

жавою та громадськими організаціями і досі розвиваються. Вони характеризуються низькими рівнями державного фінансування; ігноруванням громадських організацій або їх залежністю; переважанням традицій, родинних зв'язків або політичних інтересів у фінансуванні й участі громадських організацій у наданні послуг. Моделі формування соціальної політики є, як правило, залишковими та недорозвиненими, оскільки соціальні проблеми і досі розв'язуються на рівні сім'ї та соціальних мереж. Проте з розвитком економіки та громадського сектора цих країн вони, ймовірно, почнуть застосовувати одну з трьох інших моделей¹⁴.

Відносини з державою та державне фінансування



Джерело: Європейський центр некомерційного права

II.2. Фінансова життєздатність громадських організацій в Європі

Незалежно від сфери їхньої діяльності управління ефективними громадськими організаціями здійснюється за операційними й організаційними принципами, які, в цілому, є подібними до принципів управління комерційною діяльністю. Визначення стратегічних цілей та довгострокове планування підвищує результат і стратегічне використання коштів; системне та продумане управління забезпечує ефективність і зменшений ризик для донорів; при здійсненні передбачуваної та фінансово надійної діяльності зменшується нестабільність і підвищується якість роботи. В більшості старих держав – членів ЄС такі системи, як правило, є більш розвинутими, тоді як у випадку нових держав – членів спостерігається нижчий рівень інституційної готовності до забезпечення ефективної роботи громадських організацій, навіть якщо досягнуто істотного розвитку.

Декілька нових держав-членів усвідомили цей недолік своїх третіх секторів і протягом останніх десятиліть систематично здійснюють інвестиції в розвиток своїх громадянських суспільств. Навіщо вони це роблять? Громадські організації в цих країнах зробили свій внесок у розв'язання серйозних соціальних проблем, таких як безпритульність, безробіття, соціальний захист інвалідів або дітей. Вони надавали послуги, які держава не спроможна була надати, а також розробили інноваційні моделі, що виявилися більш ефективними, ніж існуючі послуги. Громадські організації часто провадять соціально-інноваційну діяльність у сфері освіти, соціального захисту дітей, інвалідів, осіб похилого віку тощо, перебираючи на себе ризики, пов'язані з ініціативами

¹⁴ Наприклад, Угорщина і Чеська Республіка вочевидь рухаються до корпоратистської моделі, Естонія та Словаччина схильються до ліберальної моделі, а Словенія й Латвія – до скандинавської.

реформ, від органів центральної та місцевої влади. Держава часто сприяє збільшенню масштабу та поширенню успішних інновацій: послуги стали основою для реалізації основної державної реформи. Отже, можна говорити про те, що інвестиції в розвиток громадянського суспільства найчастіше здійснюються з метою підвищення ефективності послуг, що надаються державою на національному та місцевому рівнях.

Крім того, в деяких випадках, наприклад, у випадку Хорватії, влада також визнала важливість розвитку громадянського суспільства з точки зору забезпечення громадянської активності, усвідомивши, що свідомість і активність громадян є важливими передумовами сталого демократичного розвитку. Ось бачення хорватського Національного фонду розвитку громадянського суспільства: *«здійснюючи свою діяльність, Національний фонд намагається забезпечити громадянську активність у процесі розвитку сучасного, демократичного та неподільного суспільства в Республіці Хорватія»*¹⁵

Однак уряди мають й інші мотиви розробки державних стратегій розвитку громадських організацій і запровадження різних механізмів розширення можливостей їхньої інфраструктури. Країни, вступ яких до ЄС є віддаленою перспективою, вдаються до цього, аби збільшити зовнішнє фінансування державних послуг (адже громадські організації можуть залучити істотні обсяги фінансування з боку приватного сектора на покриття витрат, пов'язаних з наданням послуг). Країни, які готові до вступу, та країни, що вже є членами ЄС, мають потужну мотивацію до розвитку відповідної інфраструктури та розширення можливостей (включаючи громадські організації), аби успішно вступити до ЄС і отримати його кошти (залежно від частки заявників, яким надано підтримку, держави-члени можуть отримати фінансування з бюджету ЄС в обсязі, що перевищує їхній внесок або принаймні є пропорційним йому).

Деякі країни підтримують розвиток громадянського суспільства із застосуванням доволі творчого підходу, багатого на інновації навіть у порівнянні зі старими державами-членами. Ці інновації включають чеську модель ендавментів, угорську схему розподілу відсотків або концепції естонського чи хорватського Національного громадянського фонду. Всі вони описані в цьому Дослідженні. Мета цього документу – проаналізувати, якою мірою ці підходи насправді сприяли зміцненню громадянського суспільства та наскільки ефективними вони виявилися в досягненні відповідних і цільових результатів.

Державна підтримка громадських організацій також спрямована на розв'язання основної проблеми, а саме – відсутності фінансування інституційних чи адміністративних витрат (фінансування, яке громадські організації можуть використовувати для покриття своїх поточних витрат, таких як заробітна й орендна плата, а також витрат, пов'язаних з організаційним розвитком і розвитком послуг, наприклад, розвитком інформаційних технологій, тренінгами, залученням коштів (фандрейзингом) тощо). В більшості нових держав-членів, а також в інших європейських країнах найбільш типовим є обмежене фінансування проєктів, тоді як рівень необмеженого фінансування є доволі низьким¹⁶. Таке фінансування може надходити з будь-яких джерел, проте тут існують перешкоди: відсутність прозорих і ефективних механізмів благодійних пожертвувань з боку державних і муніципальних донорів; змала поширеність культури філантропії серед фізичних осіб; низький рівень корпоративного громадянства у випадку підприємств. Низький рівень такого фінансування є ключовою проблемою для більшості громадських організацій, оскільки непередбачувані зміни середовища (наприклад, зміни в оподаткуванні, періодичності запрошень до участі в тендерах, вимогах щодо звітності тощо) можуть призвести до фінансових збитків, що становитимуть

¹⁵ <http://zaklada.civilnodrustvo.hr/category/180/subcategory/182>.

¹⁶ Обмежене фінансування означає кошти, які можуть використовуватися лише в цілях проєкту, що фінансується, а отже, не можуть залучатися до фінансування адміністративних витрат і витрат на розвиток; необмежене фінансування таких обмежень не має.

справжню проблему для менш фінансово стійких або неплатоспроможних громадських організацій.

Іншою проблемою, з точки зору життєздатності громадських організацій в нових державах-членах, є очікування з боку суспільства від неурядових¹⁷ і громадських організацій¹⁸ надання їхніми членами, що працюватимуть на добровільних засадах або за заробітну плату, нижчу за середню, безкоштовних послуг. Зазвичай громадські не дуже прихильно ставиться до конкурентної заробітної плати (навіть у державному секторі), незважаючи на те, що перші громадські організації, які почали взаємодіяти з урядами їхніх країн та корпоративними секторами на основі контрактів, які виходили за межі благодійних пожертвувань, володіли вельми особливим ноу-хау та мали висококваліфіковано спеціалістів. З метою підвищення життєздатності громадських організацій необхідним буде досягти зміни громадської думки та тоншого сприйняття суспільством громадських організацій та їхніх потреб.

II.3. Визначення джерел фінансування громадських організацій

У наступній таблиці перераховані основні потенційні джерела фінансування громадських організацій. Тут діє такий загальний принцип: чим більше збалансований дохід, який отримує конкретна громадська організація з різних джерел, тим більш життєздатною вона вважається¹⁹.

Кожне з джерел, наведених у таблиці, можна охарактеризувати за різними параметрами. Єдина загальна відмінність полягає в тому, є джерело внутрішнім чи зовнішнім. З точки зору громадських організацій, це може означати різні способи дій та стратегії щодо залучення коштів і налагодження зв'язків.

Іноземні джерела можуть включати іноземні державні та приватні джерела. Ці два види джерел, як правило, називаються «міжнародними донорами»²⁰. Однак, з погляду громадської організації залучення коштів двосторонніх та багатосторонніх фінансових організацій, тобто з державних джерел, вимагає застосування дещо іншого підходу, ніж залучення коштів іноземних приватних донорів (наприклад, іноземних фондів).

Іноземні приватні донори мають тенденцію до вступу в менш розгалужені, але триваліші відносини. Водночас отримання доступу до коштів інших держав (як-от фінансування з боку ЄС) вимагає великих адміністративних можливостей, а також систем управління проектами та фінансами, що задовольняють вимогам донорів. У цьому випадку, як правило, застосування стратегічного підходу є важливішим, ніж дотримання бюрократичних формальностей. У випадку таких донорів доступ до цих коштів і можливість отримання такого доступу має здебільшого «еліта» громадського сектора.

¹⁷ Лестер М. Салламон. Світове громадянське суспільство: виміри неприбуткового сектора (спільно з С. Войцехом Соколовські та ін.). Том II (Lester M. Sallamon: Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector (with S. Wojciech Sokolowski and Associates), Volume II).

¹⁸ Визначення Світового банку: «термін «громадянське суспільство» стосується цілої низки неурядових і неприбуткових організацій, що беруть участь у житті суспільства, представляючи інтереси та цінності своїх членів та інших осіб, виходячи з етичних, культурних, політичних, наукових, релігійних чи філантропічних міркувань. Таким чином, до громадських організацій належить ціла низка організацій: ініціативні групи громадян, неурядові організації (НУО), профспілки, органи самоорганізації населення, благодійні організації, релігійні організації, професійні об'єднання та фонди».

¹⁹ Виходячи з результатів аналізу кількох тисяч (близько 15 000) громадських організацій, які протягом останніх 15 років брали участь у програмах Фонду розвитку громадянського суспільства Угорщини, можна зробити висновок про те, що, в ідеалі, громадська організація повинна отримувати доходи з принаймні шести різних джерел, на кожне з яких має припадати, як мінімум, 10% доходів.

²⁰ При реалізації таких програм з розподілу грантів, як Pact, NDI, OSI тощо, може постати питання: відносити їх до зовнішніх чи внутрішніх джерел. Поки рішення приймаються місцевими експертами в межах країни, ми вважаємо їх внутрішніми джерелами.

Таблиця ресурсів Фонду розвитку громадянського суспільства (CSDF)

Джерела доходу	Внутрішні		International		Разом
	Обмежені	Необмежені	Обмежені	Необмежені	
Підтримка з боку держави	На центральному рівні				
	(На регіональному рівні)				
	На місцевому рівні				
Підтримка з боку приватного сектора	Інституціоналізована (на благодійні цілі)				
	Донори-юридичні особи				
	Фізичні особи				
Заробляння доходу	Контракти з державою				
	Контракти з муніципалітетами				
	Контракти з юридичними особами				
	Контракти з іншими громадськими організаціями				
	Доход від здійснення фінансових операцій				
	Членські внески				
Інші джерела доходу					

Загалом у разі залучення іноземних коштів перед громадською організацією постає доволі серйозна проблема – їй доводиться дотримуватися подвійної фінансово-правової системи, включаючи подвійну схему звітування, аби забезпечити відповідність нормативно-правовим актам як своєї країни, так і країни-донора.

Фінансування з місцевих джерел зазвичай є привабливим для ширшого спектра громадських організацій, оскільки тут не існує мовних бар'єрів²¹, легше дотримуватися культурних традицій, а на здійснення початкових інвестицій, спрямованих на залучення коштів, як правило, витрачається менше часу. Однак ці джерела можуть бути доволі обмеженими. Нижче ми зосереджуємося лише на внутрішніх джерелах.

По вертикалі в таблиці наведені три основні види джерел доходів: фінансування з боку держави, фінансування з боку приватного сектора та зароблені кошти. Ці види джерел є доволі відмінними з точки зору того, як вони впливають на життєздатність громадської організації та як вона має поводитися, аби успішно залучити кошти.

Державна підтримка включає всі форми фінансування громадських організацій за рахунок державних коштів як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях. Це включає гранти, контракти та схеми оплати послуг третьою стороною (див. розділ II.4). Слід зазначити, що, працюючи за державними контрактами, громадські організації фактично заробляють кошти, оскільки ці контракти передбачають оплату послуг, наданих громадськими організаціями державі або від її імені. Проте практика державного фінансування у країнах Центральної та Східної Європи свідчить про те, що: а) між грантами та контрактами не існує чіткої відмінності, отже, якщо підтримка громадським організаціям надається фактично через фінансування проекту чи інституційне фінансування, вони часто отримують цю підтримку за контрактами, а не через гранти; б) навіть якщо контракт передбачає надання платних послуг, майже в кожному випадку громадським організаціям доводиться дотримуватися умов, визначених державою, тобто вони обмежені в утворенні цін, визначенні термінів або інших договірних умов. Отже, незважаючи на те, що, технічно, державні контракти (включаючи муніципальні) можуть вважатися засобом заробляння коштів (за рахунок оплати послуг), громадські організації не можуть самостійно визначати умови надання ними послуг для отримання державного контракту фактично змушені залучати кошти так само, як і для отримання державного гранту.

Фінансування з боку приватного сектора включає три основні види джерел: інституційне фінансування, тобто з боку приватних організацій; фінансування з боку компаній і фінансування з боку фізичних осіб. До джерел фінансування з боку фізичних осіб ми включили так званий механізм «відсоткової філантропії»²², навіть незважаючи на те, що за його використання громадські організації отримують кошти фактично від держави. Причиною є те, що це джерело «поводиться» подібно до джерел приватних благодійних пожертвувань: саме платник податку, який є фізичною або юридичною особою, вирішує, «жертвувати» відсоток від суми податку з його чи її доходів і якщо жертвувати, то кому саме. Тому громадська організація повинна отримувати відсоток від суми податку подібно до того, як вона отримує пожертвування з боку компанії чи фізичної особи.

Що стосується зароблених коштів, то їх існує багато форм, але частіше за все вони включають плату за товари та послуги, яку громадська організація отримує від своїх споживачів. Крім того, це може включати, наприклад, орендну плату за користування приміщеннями, доходи від інвестицій, ліцензійні збори та багато іншого. Слід зауважити, що джерело цього виду доходів «поводиться» дещо інакше, аніж джерело, з якого громадська орга-

²¹ Європейські та інші іноземні фонди часто приймають пропозиції, оформлені лише англійською або французькою мовою, при цьому обмін інформацією за проектом також повинен відбуватися за використання цих мов. Більшість громадських організацій і досі не мають працівників і волонтерів, котрі б вільно володіли цими мовами.

²² Механізм відсоткової філантропії дозволяє платнику податків – фізичній чи юридичній особі передавати 1 або 2% від її податків відповідній НУО. Цей механізм діє в Угорщині, Словаччині, Польщі, Литві та Румунії.

нізація шукає зовнішньої підтримки (тобто з боку держави, міжнародного донора, компанії чи приватного підприємця). Тут громадська організація, незалежно від виду її основної діяльності, навіть якщо послуга або товар, що продається, мають безпосереднє відношення до її основної діяльності, може одразу запропонувати щось конкретне, що має матеріальну цінність. Отже, «поведінка» цього виду джерела є набагато ближчою до звичайних ринкових механізмів, і для забезпечення його прибутковості й стабільності необхідно застосовувати інші методи адміністрування.

До цієї категорії також належить окреме джерело фінансування, а саме: членські внески, приналежність яких, за попередньою логікою, може видатися сумнівною, адже вони, як правило, не пов'язані з ринковими операціями, спрямованими на отримання прибутку. Проте, з точки зору адміністрування й отримання доходів, членські внески є подібними до інших видів оплати послуг: тут також працює схема «ти мені – я тобі», коли член платить за приєднання до асоціації, що пропонує певні переваги. Звичайно, на практиці у зв'язку з членськими внесками існує багато проблем, але це не змінює основних відносин між громадською організацією та її членами.

З точки зору життєздатності громадських організацій, всі три основні джерела мають свої додану вартість і проблеми. Державна підтримка часто розглядається як стабільне, потужне джерело, особливо якщо модель фінансування визначена законом або підзаконним актом. Тут спостерігаються найбільші бюрократичні тенденції, оскільки в цій сфері для забезпечення прозорості використання державних коштів застосовуються різні вимоги. Найбільші труднощі, як правило, виникають тоді, коли при перерозподілі коштів з ЄС діє державний або напівдержавний механізм із застосуванням подвійних бюрократичних вимог (європейського і національного рівнів). Кошти, як правило, спрямовуються на фінансування основної діяльності, а не інновацій і пілотних проєктів з високим ступенем ризику, оскільки очікується, що кошти державного фінансування для цього не призначені.

Фінансування з боку приватного сектора зазвичай є більш гнучким. На ринках соціальних послуг, що розвиваються, воно, як правило, являє собою джерело коштів, які можуть використовуватися для фінансування термінових, спеціалізованих і фінансово ризикованих проєктів, тобто менш розвинуті чи нові громадські організації часто першочергово отримують таку допомогу. З іншого боку, залучення коштів, зокрема, фізичних осіб і досі залишається складним для більшості громадських організацій, що частково пояснюється недостатнім досвідом, а частково – відсутністю віри в результативність пошуків коштів у людей. Однак досвід розвинутих країн свідчить про те, що єдиним по-справжньому надійним джерелом фінансування НУО, що може забезпечити їхнє тривале існування, є підтримка з боку зацікавлених фізичних осіб – людей, які вірять в організацію.

Питання зароблених коштів є більш складним. Зароблені кошти можуть допомогти громадській організації профінансувати свої адміністративні потреби або потреби розвитку, які, відіграють дуже важливу роль у забезпеченні життєздатності громадської організації. В більшості країн на зароблені кошти припадає фактично основна частина доходів громадського сектора. Проте в країнах, в яких механізми державного контролю не функціонують належним чином та/чи існує високий ступінь ухиляння від сплати податків, підприємства громадських організацій можуть незаконно використовуватися певними гравцями як приховані з метою отримання ними статусу юридичних осіб, звільнених від сплати податків, чого зазвичай побоюються законодавці. З іншого боку, в більшості нових держав – членів ЄС і в старих державах-членах здійснюються відповідні заходи для усунення ризику такої поведінки. Інші форми, як-от членські внески, нараховані відсотки²³ тощо, як правило, являють собою найбільш гнучкі джерела фінансування громадських організацій.

²³ У Чеській Республіці існує особлива схема здійснення інвестицій в громадські організації – Balancovany Fond Nadací.

II.4. Державне фінансування громадських організацій²⁴

В європейських країнах існує три основні механізми фінансування громадських організацій з боку держави. Воно може здійснюватися шляхом надання **прямої підтримки з бюджету**, тобто за рахунок субсидій чи грантів, **укладання контрактів** на надання послуг або так званої **оплати послуг третьою стороною** (див. табл. I). Цілі кожної з цих форм фінансування дещо відрізняються одна від одної. Гранти і субсидії, як правило, використовуються задля того, щоб сприяти реалізації державної політики та часто також спрямовані на підтримку організацій, які отримують кошти. У випадку контрактів держава «замовляє» певну послугу, в ідеалі, здійснюючи її закупівлю або за використання іншого конкурсного механізму. У разі оплати послуг третьою стороною держава, по суті, доручає надати послугу зовнішньому постачальнику за визначеною ціною, визначеною якості та на основі інших критеріїв.

Пряма підтримка з бюджету

Найбільш поширеною формою фінансування діяльності громадських організацій є надання **прямої підтримки з бюджету**. Двома основними формами фінансової підтримки є субсидії та гранти (також може надаватися в натуральній формі, наприклад, у формі приміщень для надання послуги)²⁵.

Субсидії призначені для певних громадських організацій і часто надаються як інституційна підтримка. У випадку субсидій конкурси, як правило, не проводяться, а громадська організація, котра їх отримує, може розраховувати на підтримку, як це визначено в законодавстві. Так склалося історично, що в багатьох країнах Європи і СНД субсидії надаються різним товариствам, що представляють соціальні групи, наприклад, Товариству сліпих, Товариству глухих тощо. (Слід зазначити, що моделі субсидування відається менша перевага з точки зору прозорості та контрольованості державного фінансування, оскільки їй бракує відкритої та справедливої конкуренції, а також критеріїв ефективності, за якими здійснюється фінансування, які б забезпечили окупність наданих коштів.)

Гранти – це форма підтримки громадських організацій з державного або місцевих бюджетів. На відміну від субсидій, гранти, як правило, передбачають проведення конкурсів на отримання фінансування. Громадські організації зазвичай фінансуються, аби реалізувати конкретний проект відповідно до чітко визначених сфери діяльності, термінів і статей бюджету, тобто їх звітування ґрунтується на тому, чи використані кошти відповідно до запропонованого бюджету. У випадку надання грантів держава виділяє певну суму, що за певних умов надається громадським організаціям як гранти на реалізацію їхніх проектів. Держава визначає цілі, а не засоби. Вона фактично запрошує громадські організації до пропозиції найкращих ідей стосовно того, як досягти цілі. Заявки може подавати велика кількість громадських організацій, та лише декілька з них можуть отримати гранти на реалізацію своїх проектів. Громадські організації структурують свої витрати відповідно до форми заявки на отримання гранту, як правило, відокремлюючи прямі витрати за проектом від непрямих. Громадські організації, які отримують гранти, є підзвітними державі (так само, як у випадку будь-якого іншого донора).

²⁴ В основу цього розділу покладена інформація, надана Європейським центром некомерційного права (ЄЦНП), включаючи проект дослідження «Державне фінансування неурядових організацій в Європі» («Public Financing of Non-governmental Organizations in Europe»), що знаходиться на стадії публікації. Інформація надана Нільдою Буллен (Nilda Bullain) і Катериною Хадзі-Мічевою (Katerina Hadzi-Miceva) з ЄЦНП. Цитати використані з дозволу авторів.

²⁵ Див. також: Альтернативне державне фінансування в Угорщині.

Контрактування/закупівля послуг

Іншою формою підтримки є закупівля послуг громадської організації або укладання з нею контракту. Відносини, що виникають у цьому випадку, є відносинами не між донором і набувачем допомоги, а між сторонами контракту. Метою цього є надання конкретної державної послуги за допомогою громадської організації. Держава, якій відомо, що саме потрібно робити, та яка, напевно, навіть визначила детальні умови надання послуги (наприклад, мінімальні), шукає когось, хто надасть послугу найвищої якості та за мінімальною ціною, отже, громадським організаціям доводиться змагатися з іншими постачальниками. Таким чином, зважаючи на існування, як правило (що є належною практикою), тендерної процедури, громадські організації повинні подавати пропозиції (а не заявки), а переможець буває лише один. В основі структури вартості пропозиції лежить зазвичай плата за послуги відносно якоїсь умовної одиниці (наприклад, плата за послугу з одержувача або на день), сама ж плата за послуги включає прямі та непрямі витрати.

Оплата послуг третьою стороною

Іншим способом надання соціальних послуг недержавними постачальниками є так звана **оплата послуг третьою стороною**²⁶. За схемою оплати послуг третьою стороною держава виступає «третьою стороною», яка оплачує вартість послуги, наданої громадською організацією одержувачу цієї послуги – або безпосередньо громадській організації, як це відбувається при оплаті послуг **на душу населення**, або через одержувача послуги, як це відбувається при оплаті послуг за допомогою ваучерів. Ці суми також виплачуються за надання державної послуги. Проте умови цих контрактів чітко визначені в законодавстві. В цьому випадку держава визначає певний вид послуги (наприклад, медична допомога безпритульним у денному стаціонарі), а також умови надання такої послуги та пов'язані з цим витрати. Таким чином, розмір плати за надання послуг не визначається за результатами домовленості або в пропозиції, а регулюється законодавчо. У подальшому кожний постачальник, який задовольняє умовам чи критеріям, визначеним у законодавстві, отримує фіксовану винагороду за надання послуги кожному одержувачу. (Якщо громадська організація задовольняє зазначеним умовам, вона також може отримати ліцензію на надання послуги.) За цією схемою непрямі витрати, як правило, не включаються до плати за послугу, замість цього нараховується загальний відсоток накладних витрат, який може бути сплачений організації в повному обсязі або частково.

Механізм оплати послуг за допомогою ваучерів також є одним із методів оплати послуг третьою стороною. Тут основна увага приділяється вибору одержувачів послуг або споживачів. Відповідно до цієї системи потенційні одержувачі послуг отримують ваучери, що надають їм право користуватися певними послугами безкоштовно. Постачальника послуги обирає саме її одержувач. Залучення всіх спеціалістів, що мають ліцензію/дозвіл на надання цих послуг, як правило, підлягає попередньому узгодженню. На основі ваучерів, зібраних кожним постачальником послуги, держава виплачує йому фіксовану суму в рахунок оплати послуг, наданих кожному споживачу.

²⁶ Стосовно цього терміну існують деякі суперечності. Уряди більшості країн СНД і Центральної та Східної Європи вбачають у ньому субсидування, а не виплату винагороди за надані послуги (тобто оплату цих послуг). Це визначення походить із радянських часів, коли підтримка, яку держава надавала нижчим ешелонам влади та неурядовим структурам, мала виключно характер субсидування. В законодавствах багатьох країн цей вид оплати послуг і досі називається субсидуванням. Проте, на нашу думку, використання словосполучення «оплата послуг третьою стороною» сприятиме зміні погляду на недержавних постачальників послуг з боку держави.

Основні форми фінансування громадських організацій з боку держави

	Надання грантів і підтримки	Державні закупівлі й укладання контрактів	Платежі третіх сторін
Мета	Реалізація державної політики	Надання послуг державі	Надання державних послуг
Умови контракту	Визначає держава	В основному визначає держава	Відповідно до законодавства
Основний принцип відбору	Найкращі ідеї та проекти	Найвища якість за найменшу ціну	Дотримання вимог законодавства
Стан фінансування НУО	Декілька заявників	Один учасник тендеру	Декілька власників ліцензії
Структура	Бюджет проекту	Бюджет визначається розміром плати за послуги	Бюджет відповідно до нормативно-правових актів
Непрямі витрати, пов'язані зі здійсненням діяльності	Відсоток бюджету проекту	Можуть бути в повному обсязі покриті за рахунок плати за послуги	Загальний% накладних витрат відповідно до законодавства

Усі права захищені © ЄЦНП, 2010 р.

II.5. Фінансування громадських організацій з боку приватного сектора

Важливість фінансування з боку приватного сектора (зокрема, фізичних осіб) часто недооцінюється як державою, так і громадськими організаціями. Загальними напрямками, якими рухаються країни Центральної та Східної Європи, є збільшення обсягів державного фінансування громадських організацій і незначне поліпшення умов їх фінансування з боку приватного сектора, без приділення великої уваги його потенційному впливу.

Однією з причин, навіщо державі потрібно перейматися можливостями залучення громадськими організаціями коштів приватного сектора, є соціальні інновації. З точки зору як держави, так і громадських організацій, соціальні інновації потребують необмеженого або меншою мірою обмеженого фінансування. Особливо це стосується країн з перехідною економікою, де система соціальних послуг має бути перетворена на модель, що є більш ефективною, якісною та персоніфікованою. Така соціальна інновація має високий ступінь ризику (що на ранніх етапах можна порівняти з ризиком венчурних інвестицій) та, як правило, фінансується з приватних джерел, де легше сприймаються можливі невдачі. У випадку, якщо результати можна продемонструвати, цю модель буде легше втілити в державній системі соціальних послуг. Часто саме це й відбувається, і держава користується плодами фінансування громадських організацій з боку приватного сектора. Наразі ризики, пов'язані з фінансуванням соціальних інновацій в Україні, та відповідальність за цей процес несуть іноземні донори, але до того часу, поки вони почнуть залишати країну, необхідно буде мати внутрішній потенціал.

Іншим важливим аспектом, де фінансування з приватних джерел відіграє важливу роль, є фінансування ініціативних та експертних груп, що слідкують за процесом формування політики та вивчають цей процес і його наслідки. Це є важливою функцією будь-якої сучасної держави (оскільки ці групи часто замінюють собою системи, яких держава не має або які погано працюють) і може частково фінансуватися з державних джерел²⁷. Однак фінансу-

²⁷ Boris Strecansky. Obcianskaadvokacia a mimovládneorganizácie, 2006.

вання з приватних джерел, поряд із податками, що стягуються та використовуються для фінансування виконання державою своїх функцій, може і повинно розглядатися як додаткова відповідальність фізичних осіб, компаній і приватних донорів, що матеріалізується в додаткових добровільних внесках. Це є важливим, аби аналіз політичних рішень і надалі залишався незалежним.

Говорячи про фінансування з приватних джерел, ми повинні чітко розрізняти фінансування з боку юридичних осіб, фінансування з боку благодійних організацій і благодійні пожертвування фізичних осіб.

Двома основними категоріями фінансування з боку юридичних осіб, які будуть проаналізовані, є **інституціоналізований** і **неінституціоналізований** механізми фінансування; також існує принципова відмінність між **спеціальною** та **стратегічною** допомогою.

Фінансування з боку благодійних організацій може походити з **внутрішніх** або **зовнішніх** джерел, а також поділятися на **фінансування за рахунок перерозподілу грантів**, **фінансування з амортизаційних фондів** або **фінансування за рахунок ендавментів**.

Благодійні пожертвування фізичних осіб можуть бути поділені за періодичністю на **одноразові** або **регулярні/планомірні** пожертвування, а також за розміром – на **невеликі** та **великі** пожертвування.

Фінансування з боку юридичних осіб

Що стосується фінансування з боку юридичних осіб, то у компаній існують різні мотиви для надання коштів. Слід зауважити, що в наявних повідомленнях фінансові мотиви, як-от податкові пільги, як основний фактор, що береться до уваги при прийнятті рішення щодо надання коштів, не розглядаються. Найбільш поширеними відповідями є особисті мотиви керівників/власників, при цьому підкреслюється їхня відповідальність перед суспільством. Незважаючи на те, що на викладення мотивів у дослідженні можуть впливати ставлення суспільства до компаній і його очікування стосовно них, обсяги та якість такої допомоги зростають по всій Європі.

Надання грантів юридичними особами за використання інституціоналізованого механізму

При наданні певних обсягів допомоги та у випадках, коли компанія вважає надання грантів стратегічним заходом, донори-юридичні особи намагаються інституціоналізувати гранти, які вони надають, шляхом формування внутрішньої політики, організації тендерних процедур або створення окремого підрозділу з надання грантів чи адміністративного органу в складі юридичної особи.

Ці методи часто являють собою кроки в напрямі розвитку, що здійснюються упродовж років. Надання грантів за використання інституціоналізованого механізму має цілу низку переваг, які компанії з часом починають усвідомлювати: очікування донора є більш прозорими; потоки фінансування є більш передбачуваними; насамкінець, компанії можуть краще прив'язати таку діяльність до своїх зв'язків і торгової марки.

Корпоративні фонди являють собою окрему категорію в інституціоналізованій системі надання грантів юридичними особами. З одного боку, висувається звинувачення в тому, що ці фонди служать інтересам компанії і надають певні переваги, наприклад, її працівникам, з іншого – існує набагато більш типова схема, коли компанія насправді може підтримувати ідеї, що не зовсім відповідають її діловим інтересам або йдуть врозріз з ними. У другому випадку компанія діє як соціально відповідальний гравець, що, проте, не завдає шкоди її діловим інтересам (наприклад, участь у розв'язанні «циганського питання» не обов'язково сприятиме просуванню ринкових інтересів компанії в країнах Центральної та Східної Європи, але вона може протистояти расизму дистанційно, через корпоративний фонд). Такі

Фонди часто використовують досвід громадських організацій, які займаються підготовкою для них рішень на основі субпідрядів або залучаються ними як члени експертних комісій, в результаті чого прискорюється «імпорт ноу-хау».

Неінституціоналізовані форми грантів

Неінституціоналізована форма є більш типовою у випадку корпоративних гравців, що не мають значних коштів для фінансування або не вважають таке фінансування стратегічним на своїх ринках. Основним мотивом надання допомоги є певний рівень зв'язку з її одержувачем. Таке неформальне надання грантів також може бути тривалим (наприклад, власники місцевих магазинів можуть роками надавати підтримку місцевим школам у проведенні культурних заходів) і часто вимагає постійної звітності, особливо на місцевому рівні, оскільки допомога надається виходячи з попереднього досвіду. У разі відсутності такого попереднього зв'язку визначальними факторами при прийнятті рішення щодо надання допомоги стають духовні аспекти, психологічні чинники, своєчасність тощо²⁸. Тому якщо малі та середні підприємства опиняються в скрутному фінансовому становищі, наприклад під час кризи, це справляє неабиякий вплив і на доходи місцевих громадських організацій.

Оскільки в більшості країн процедури одержання податкових кредитів є доволі простими²⁹, жодних окремих стимулів або адміністративних систем для здійснення інституціоналізованого чи неінституціоналізованого фінансування, як правило, не існує. З точки зору громадських організацій, вони можуть отримати більше гарантій, якщо фінансування здійснюється інституціоналізованим каналом, адже це допомагає краще визначати цілі та мислити стратегічно, покладаючись на тривалу підтримку з боку компанії.

Існує ще одна істотна відмінність у розумінні методів і важливості надання грантів між західними та вітчизняними організаціями, особливо на ранніх етапах розвитку ринкової економіки. Виходячи з досвіду країн Центральної та Східної Європи, вітчизняні компанії за декілька років навчилися поєднувати таку діяльність зі своєю основною діяльністю, в той час як західні донори практично з'явилися на ринку з моделями, за якими благодійні пожертвування були частиною їх бізнес-моделі.

Фінансування з боку благодійних організацій

Перерозподіл грантів

У більшості європейських країн існує модель перерозподілу грантів для громадських організацій, але в країнах Центральної та Східної Європи вона відіграє важливу роль у розвитку громадянського суспільства. В старих державах – членах ЄС перерозподіл грантів, як правило, пов'язаний з державним фінансуванням і використовується як спроба зробити його більш незалежним від держави (такі організації часто є напівнезалежними). У країнах Східної Європи вони створювалися та фінансувалися здебільшого, аби мати відповідні механізми розподілу при спрямуванні коштів з іноземних джерел до країн – набувачів допомоги для фінансування проектів загальнодержавного та місцевого значення. Був створений новий «клас» так званих організацій-посередників, що намагаються отримати гранти на реалізацію своїх стратегій у формі надання субгрантів. Як правило, вони не мають ендаументів. На діловій мові це означає, що вони надають послуги великим міжнародним донорам, визначаючи потреби та розподіляючи гранти, аби їх задовольнити.

²⁸ Куті Ева (ред.) (Kuti, Eva ed.). Vállalati adományozás Magyarországon Tanulmányok 2005 (Благодійні пожертвування юридичних осіб в Угорщині).

²⁹ В Румунії, наприклад, Фонд розвитку громадянського суспільства (FDSC) здійснює управління частиною коштів Соціального фонду, а в Чеській Республіці подібний фонд (NROS) перетворився на контрагента фондів розвитку громадянського суспільства.

Після скорочення обсягів фінансування з боку західних благодійників більшість цих організацій ведуть боротьбу за існування, а деякі згорнули свою діяльність, навіть незважаючи на те, що потреби в них продовжують існувати. У нових державах – членах ЄС, перед їх вступом до Європейського Союзу, існувала мережа організацій з розподілу грантів, створена задля розподілу коштів. Після вступу деякі з них почали перерозподіляти європейські кошти на національному рівні (структурні фонди, норвезький та швейцарський механізми фінансування)³⁰. В таких країнах, як Угорщина, з тією самою метою була створена місцева мережа ресурсних центрів, але переконати іноземних донорів у доцільності фінансування ще одного проміжного гравця виявилось складно (оскільки коштів для місцевого перерозподілу не вистачало, площа країни не вимагала такої децентралізації, а переваги ноу-хау такого гравця у порівнянні з центральними, загальнодержавними системами були незначними).

Ще одним, сподіваємося, більш переконливим прикладом є мережа фондів громад, в якій пошук коштів здійснюється на міжнародному, національному та місцевому рівнях, за активної участі місцевих підприємств, муніципалітетів, громадських організацій і громадян. На відміну від більшості організацій з перерозподілу грантів, деякі з цих фондів створили ендавмент на задоволення місцевих потреб у віддаленій перспективі.

Ендавменти

Класичне надання благодійних грантів з ендавментів має перевагу над іншими видами фінансування, оскільки кошти, що розподіляються в такий спосіб, розраховані на тривалу перспективу. Приклади як зі «старої», так і з «нової» Європи свідчать про те, що таке фінансування робить істотний внесок у забезпечення життєздатності підсектора, на підтримку якого воно спрямоване, адже надійність стратегій такого фінансування та постійна наявність його джерел роблять громадські організації більш витривалими й орієнтованими на результат. Німецька та чеська моделі, проаналізовані нижче, є цікавими прикладами з двох абсолютно різних культур.

Амортизаційні фонди

Амортизаційні фонди являють собою цікаву модель благодійної допомоги. Амортизаційний фонд – це фонд, створений донором або донорами з метою використання його коштів (розподілених у формі грантів) протягом більш тривалого періоду часу, як правило, 10 років. Вважається, що такі кошти є достатніми для фінансування програми протягом визначеного періоду часу. У разі виникнення серйозної соціальної проблеми, яка, проте, за всіма ознаками може бути усунена, визначивши суму коштів, необхідну для її розв'язання, та реальний період часу, потрібний для досягнення результату, можна розрахувати обсяг необхідного фінансування.

Приклади з регіону включають Фонд розвитку громадянського суспільства в країнах Центральної та Східної Європи (CEE Trust), Балтійсько-американський фонд партнерства, Балканський траст, Чорноморський Фонд Регіонального Співробітництва «Black Sea Trust». Ці трасти створені з об'єднаних коштів декількох західних донорів, які іноді включали також двосторонні (USAID). Як бачимо, це здебільшого регіональні конструкції, що є частиною «стратегії відходу» донорів: після припинення ними реалізації своєї власної програми вони можуть і надалі надавати підтримку колишнім набувачам їхньої допомоги та в досягненні результатів у сферах, куди спрямоване фінансування. (Ідея з'явилася у відповідь на заяву НУО про існування «незавершених справ» з розбудови демократичних суспільств у регіоні, коли донори вже планували його залишити.)

³⁰ В Румунії, наприклад, Фонд розвитку громадянського суспільства (FDSC) здійснює управління частиною коштів Соціального фонду, а в Чеській Республіці подібний фонд (NROS) перетворився на контрагента фондів розвитку громадянського суспільства.

Амортизаційні фонди складають інтерес з точки зору громадських організацій, оскільки необхідний результат фінансування є зазвичай чітко визначеним, а кошти можуть використовуватися протягом відносно тривалого часу, при цьому це мотивує та спонукає всіх гравців до досягнення результатів у межах визначеного часу. Незважаючи на те, що існуючі приклади носять регіональний характер, ця ідея також може бути успішно втілена на загальнодержавному рівні.

II.6. Фінансування з боку фізичних осіб

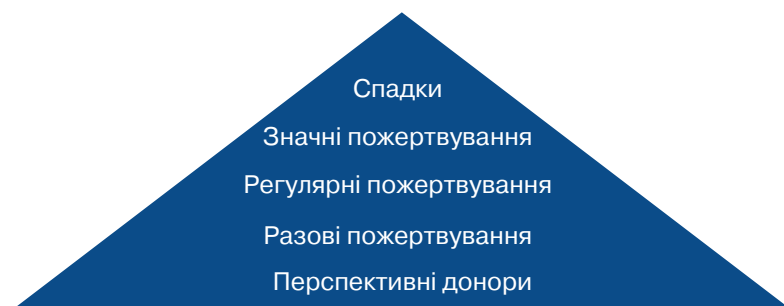
Залучення коштів потребує інвестицій

Аби зрозуміти природу благодійних пожертвувань фізичних осіб з точки зору регулятора, ми хотіли б представити так звану «Піраміду донорів». Ця піраміда дає уявлення про те, як громадські організації бачать своїх донорів – фізичних осіб і як будують з ними відносини. Вона складається з п'яти рівнів:

1. Внизу розташовані фізичні особи, які досі не пожертвували громадській організації жодних коштів, але є потенційними донорами з огляду, наприклад, на місце їх проживання, вік, стать, коло інтересів тощо.
2. Другий рівень займають фізичні особи, що вже пожертвували певні кошти.
3. Третій рівень – це фізичні особи, які стали постійними донорами, тобто жертвують кошти майже «автоматично», через регулярні проміжки часу. На Заході це відбувається здебільшого із застосуванням прямих дебетів банківських рахунків фізичних осіб, але в країнах Східної Європи для регулярних пожертвувань частіше використовуються поштові перекази. У будь-якому випадку, тут ми говоримо про осіб, які з готовністю відгукуються на заклики громадської організації про допомогу та ніколи не забувають про неї, коли жертвують кошти.
4. Четвертий рівень займають ті, хто жертвує значні кошти, тобто донори, щиро віддані організації, які беззастережно їй довіряють і вносять значні суми коштів.
5. І нарешті, зверху розташовані фізичні особи, які зробили громадську організацію своєю спадкоємицею.

Загальна ідея полягає в тому, аби, просуваючись від основи піраміди та використовуючи різні форми зв'язків, робити фізичних осіб все більш прихильними та надійними з точки зору виконання фінансових зобов'язань. Важливо розуміти, що лише постійні донори можуть забезпечити справжню життєздатність громадських організацій. Однак аби хтось став постійним донором, до нього/неї спочатку треба звернутися по допомогу й отримати хоча б одне пожертвування. Тому громадська організація повинна здійснювати інвестиції у два нижні рівні та підтримувати зв'язки із трьома верхніми. Звичайно, це вимагає коштів навіть на найнижчому рівні. З просуванням донора пірамідою догори збільшується окупність інвестицій.

Піраміда донорів-фізичних осіб



З точки зору регулятора важливо розуміти, що таке культивування донорів є аналогічним побудові відносин з клієнтами в корпоративному секторі. Інвестиції є насправді значними, та дуже важливою є передбачуваність їх окупності. Якщо в світі бізнесу такі витрати виправдати легко, то від громадських організацій очікують, що вони не витратять «занадто великих» грошей на налагодження зв'язків і залучення коштів. Однак, зважаючи на те, що «занадто великим» часто вважається навіть дуже незначний відсоток витрат, таке очікування не є виправданим з погляду життєздатності громадської організації.

Розуміння того, що залучення коштів фізичних осіб може бути високовитратною інвестицією, якщо вона короткострокова, та високоокупною, якщо вона довгострокова, може допомогти створити фінансово-правову базу, що сприятиме такій благодійності.

У країнах з високим рівнем пожертвувань фізичних осіб якість послуг, які надають громадські організації, є вищою, оскільки кошти, які надходять від фізичних осіб, істотно доповнюють кошти, що надаються державою, надаючи громадським організаціям – поставальникам послуг гнучкість і дозволяючи їм здійснювати інвестиції в послуги вищої якості, залучати кошти за рахунок співфінансування та покривати потенційні збитки (наприклад, якщо в контракті з державою не передбачені всі накладні витрати НУО, що є доволі типовим випадком).

Також існує істотна відмінність у дотриманні рівнів звітності та прозорості в країнах з високим і низьким рівнем пожертвувань фізичних осіб. У випадку, якщо громадським організаціям доводиться налагоджувати та підтримувати стосунки з великою кількістю громад, вони є більш вмотивованими залишатися прозорими та дотримуватися вимог звітності, навіть незважаючи на те, що донор-фізична особа часто поступається перед державним спеціалізованим донором у своїй обізнаності зі справою. Це пояснюється тим, що залучення донорів-фізичних осіб дозволяє підвищити рівень постійного контролю за діяльністю громадської організації та очікувань стосовно такої діяльності.

Отже, широка підтримка громадських організацій з боку фізичних осіб може дозволити досягти вищого рівня звітності, прозорості та якості послуг, ніж жорстке регулювання з боку держави.

Аби громадські організації мали змогу здійснювати інвестиції в залучення коштів, **держави не повинні встановлювати жодного конкретного відсотка адміністративних витрат** ані законодавчо, ані шляхом встановлення планки при наданні грантів і укладанні контрактів. Адміністративні витрати кожної громадської організації відрізняються між собою, а жодного їх «еталону» не існує фактично ніде, навіть у Західній Європі чи США. Насправді було проведено дослідження, яке продемонструвало, що зменшення адміністративних витрат під тиском донорів призводить до погіршення результатів роботи. Найкращий спосіб розв'язати питання адміністративних витрат – вимагати від громадських організацій повідомлення їх розміру (відсотка) та методу їх розрахунку.

Від нульової активності донорів до регулярних пожертвувань

У країнах Центральної та Східної Європи культура філантропії досі знаходиться на стадії формування, й основне питання полягає в тому, в який спосіб досягти такого її рівня, який дозволить забезпечити існування потужного громадського сектора.

Професійне залучення коштів фізичних осіб є найбільш витратним, коли громадська організація намагається сегментувати потенційних донорів (які досі не жертвували жодних коштів) та спрямувати на них свої заходи. Аби досягти певних результатів, будь-яка технологія та метод, що тут застосовуються (як-от прямий маркетинг, реклама, збір коштів на вулицях тощо), повинна бути спрямована на широку аудиторію, оскільки (1) лише частині людей справа буде до вподоби (одні віддають перевагу допомозі дітям, інші – тваринам тощо); (2) навіть якщо людина зможе приєднатися до справи, її участі можуть завадити пев-

ні технічні перешкоди (наприклад, їй може бути складно надати кошти або діяти саме в момент отримання повідомлення тощо).

Вже у випадку успішного залучення коштів існує висока ймовірність того, що донор є відданим справі. У подальшому, за використання складних технологій у сфері налагодження стосунків такі донори перетворюються на постійних, готових жертвувати кошти на регулярній основі.

Якщо такі кошти починають надаватися на регулярній основі, їх суму можна легко розрахувати, а розмір доходу передбачити з більшою точністю, ніж, наприклад, за результатами конкурсу, організованого державою. Суми коштів, що надходять від фізичних осіб звичайно є значно меншими, і тому необхідно мати велику кількість малих донорів, але так званий «життєвий цикл донора» нараховує багато років³¹, тоді як «життєвий цикл» державних грантів складає, як правило, один рік.

Аби сприяти цьому процесу в окремих громадських організаціях держава може двома основними засобами:

- **податкова політика**, наприклад, надання більших додаткових пільг постійним донорам;
- **розширення можливостей**, тобто надання підтримки в рамках програм з надання грантів, спрямованих на поширення практики професійного залучення коштів (слід зауважити, що такі програми повинні сприяти запозиченню та перейняттю іноземного досвіду: західного досвіду, аби ознайомитися з найбільш сучасними технологіями, і досвіду країн Центральної та Східної Європи, аби зрозуміти процеси перейняття).

Значні пожертвування та спадщини

У випадку осіб, які жертвують значні кошти, як правило, існує довга історія пожертвувань, а отже, значні кошти, які зазвичай мають конкретне призначення, жертвуються донором, який має тісні стосунки з організацією.

Окремою категорією є спадщина. Якщо в західних державах, зокрема країнах Північної Америки, такі пожертвування пересічних громадян є джерелом доходу, що з кожним роком зростає, то в країнах Центральної та Східної Європи такі пожертвування є випадковими, але не рідкими. На Заході громадські організації тактовно, але зі знанням справи повідомляють своїм донорам про таку можливість, тоді як у країнах Центральної та Східної Європи вони зазвичай є нерішучими і вважають недоречним просити значного пожертвування або спадщини. Незважаючи на це, люди жертвують свої кошти, що свідчить про бажання населення висловити свою підтримку справі й організації, зробивши вагомий матеріальний внесок. Нижче, у випадку Німеччини, описується європейська модель, яка включає елементи операцій зі спадщинами, що здійснюються тактовно, але на користь суспільства.

Навряд чи варто говорити, що значне пожертвування або спадок значно підвищують життєздатність громадської організації, дозволяючи їй розробляти довгострокові плани, здійснювати інвестиції в розвиток інфраструктури, створювати резервні фонди або збільшувати масштаби своїх послуг і охоплювати ними ширше коло одержувачів.

Держава може підтримати ідею надання значних пожертвувань і спадщин у своїй податковій політиці шляхом:

- звільнення таких пожертвувань від податків на дарування та спадщину;
- надання спеціальної податкової пільги, коли вартість пожертвування перевищує певну суму.

³¹ Життєвий цикл донора – це період, протягом якого один донор надає підтримку одній і тій самій організації. В Угорщині період, упродовж якого донор надає підтримку організації на регулярній основі, становить в середньому 6-7 років.

II.7. Зароблений дохід громадських організацій

Зароблений дохід стосується видів доходу, отриманого громадською організацією від «економічної діяльності» (що також має назву підприємницької, господарської або комерційної). Це в основному означає продаж товарів і послуг на регулярній або постійній основі. В наступному розділі ми не досліджуватимемо всі можливі способи заробляння доходу громадськими організаціями, замість цього ми зупинимося на тих, що, наскільки нам відомо, вже існують в Україні.

Членські внески

В оптимальному випадку членські внески є ефективним засобом оцінки формування членства в тій чи іншій організації. Зрозуміло, члени бізнес-асоціації можуть дозволити собі більші членські внески, ніж члени асоціації батьків дітей-інвалідів, яким доводиться відстоювати право своїх дітей мати рівні можливості з іншими.

Між певними групами членських громадських організацій існують істотні відмінності в підході до членських внесків. Якщо високоспеціалізовані, цільові організації, що представляють певні групи інтересів, а також більшість профспілок розглядають їх як стратегічні інвестиції та знак відданості справі їхніх членів, то інші значні групи членських організацій з різних причин (особливо, в країнах Центральної та Східної Європи) не вважають їх важливим джерелом доходу. З одного боку, вони вважають, що «в людей немає грошей, аби платити членські внески» (насправді це відповідає дійсності лише в дуже обмеженій кількості випадків, коли члени належать до найбідніших верств населення). З іншого боку, така думка виникла на тлі поведінки держави, яка разом з муніципалітетами часто вважає за краще мати справу з організаціями з якомога численнішим членством. Тому громадські організації, аби продемонструвати легітимність, зацікавлені в повідомленні більшої кількості членів. Саме тому їм часто не вдається зібрати членські внески або отримати від членів номінальні внески, які склали б значну частину їхнього бюджету. Парадоксальним є те, що якщо членські внески не будуть важливим джерелом доходу асоціації, її керівництво буде менше вмотивованим звітувати перед її членами (більше – перед зовнішніми донорами та державою).

Наполягаючи на «представництві» як основному критерію участі громадської організації в процесі прийняття рішень, держава надає стимул до застосування менш демократичних і менш життєздатних практик формування членства в громадських організаціях.

Платні послуги

Громадські організації часто діляться досвідом зі своїми колегами. Як правило, ця категорія включає консультації щодо планування проектів, написання пропозицій або досвід у сфері надання будь-яких прямих бізнес-послуг. Цією можливістю може скористатися велика кількість громадських організацій, адже досвідом є елементарне ноу-хау в сфері продажу. Хоча взагалі очікується, що такий досвід використовуватиметься безкоштовно у випадку, якщо громадська організація спроможна і надалі розвивати своє ноу-хау, воно часто може знайти своїх покупців.

З роками, в міру того, як все більше донорів здійснюють інвестиції в розвиток організацій і розробку їхніх програм, професійно розроблене ноу-хау в будь-якій сфері зростає в ціні. Коли таке ноу-хау стає відповідним для розробників стратегій, відкриваються нові ринки, покупцями на яких стають юридичні особи та держава.

Продаж товарів

Виробництво та продаж товарів у благодійних цілях видається привабливою можливістю для багатьох громадських організацій. Найбільш поширеними джерелами доходу є фут-

болки, чашки з логотипами й оригінальним оздобленням тощо. Насправді, принаймні виходячи з досвіду країн Центральної та Східної Європи, від виробництва та продажу таких товарів організація рідко отримує значні доходи. Зрештою, це ринок з високою конкуренцією, де вона існує навіть у сегменті «культових брендів»³² (які намагається виробити більшість громадських організацій). Для досягнення успіху необхідні особливі навички ведення комерційної діяльності, а нерідко й інвестиції. Зазвичай на національному ринку домогтися цього може лише купка громадських організацій.

Іншим типовим методом підтримки виробництва товарів є підтримка зайнятості, коли донор надає субсидію на виробництво товарів (наприклад, створення майстерні для людей з проблемами у навчанні). Незважаючи на те, що на цей вид доходу може припадати велика частка бюджету громадської організації, слід зауважити, що він субсидується, тобто ризик несе також донор. Таке виробництво є зазвичай набагато кориснішим з точки зору зв'язків з громадськістю, але воно може допомогти в забезпеченні життєздатності громадської організації лише у випадку, якщо вона зможе втриматися на ринку без надання субсидії.

При наданні підтримки у виробництві товарів в благодійних цілях, наприклад шляхом підтримки зайнятості, держава та донори повинні пересвідчитися в наявності бізнес-плану на середньо- чи довгострокову перспективу, що дозволить громадській організації продовжувати виробництво за умов зниження рівня субсидій.

Оренда приміщень

Одним з активів, перевагами якого все частіше користуються громадські організації, є офіси чи приміщення, в яких вони працюють. Як типовий приклад, ті організації, що надають послуги з навчання, також пропонують в оренду приміщення й обладнання. Оскільки всередині організації може бути відносно легко змінити графік роботи (наприклад, включити до нього дні для роботи вдома) та звільнити приміщення, що використовуються для проведення тренінгів і семінарів, цією можливістю користуються все більше громадських організацій.

Ліцензійні збори

Деякі організації з добре відомим брендом можуть «продавати» свої назву та логотип юридичним особам. Компанії, які бажають, аби їх асоціювали з добрими справами, і спроможні скористатися ринковими перевагами ліцензування, часто платять великі суми, аби отримати від громадської організації дозвіл на використання її бренду. Цей вид доходу є необмеженим і також являє собою визнання досягнень організації, оскільки компанія обирає її партнером переважно через те, що діяльність цієї громадської організації отримує високу оцінку значної частини населення.

Оподаткування заробленого доходу

Найбільш важливим питанням, коли йдеться про податкову політику в сфері заробленого доходу, є **визначення «економічної діяльності»**. Кожна країна визначає цей термін у свій спосіб, що є відображенням національних умов. Поряд з існуванням певних типових, спільних елементів, як-от здійснення діяльності в обмін на плату або на регулярній основі, також існує багато невизначених аспектів, що відкривають країнам простір для тлумачень.

³² Культовий бренд – це бренд, з яким люди себе асоціюють і який не лише створює у споживачів позитивне враження, а й викликає в них відчуття приналежності їм товару та прихильність до нього. Люди купують товар культового бренду не лише через його високу якість чи надійність, у такий спосіб вони також демонструють, що поділяють цінності, які символізує бренд, і асоціюють себе з ними. Зважаючи на можливість асоціювання себе зі справою, якою переймається організація, ідеальними кандидатами на те, аби мати культові бренди, є неприбуткові організації.

Наприклад, діяльність так званих «благодійних магазинів», що продають лише речі, отримані як пожертвування, і торгових точок, де використовується волонтерська праця, в одних країнах вважається економічною, а в інших – ні. Подібно до цього, деякі форми залучення коштів, наприклад продаж брендированих футболок чи благодійних листівок, в одній країні може вважатися економічною діяльністю, а в іншій – ні. Іншим прикладом невизначеного питання є оподаткування плати за послуги, що є «по суті пов'язаними»³³ із суспільно корисними цілями певних громадських організацій, як-от плата за шкільне навчання або вхід до музею. Також залишається відкритим питання оподаткування пасивних інвестиційних доходів (наприклад, банківський відсоток). Жодного чіткого методу визначення того, які з видів діяльності повинні вважатися економічними, а отже, оподатковуватися, не існує, але важливо прояснити це питання з правової точки зору.

З появою визначення виникає питання стосовно того, як податкова політика повинна застосовуватися. Європейські країни мають п'ять основних підходів:³⁴

- загальне оподаткування всіх прибутків;
- звільнення від оподаткування будь-яких доходів від економічної діяльності;
- оподаткування доходу залежно від його призначення;
- оподаткування доходу від діяльності залежно від її зв'язку зі статутними цілями;
- оподаткування доходу, що перевищує певний поріг;

Оподаткування всіх прибутків: основним аргументом на користь оподаткування всіх доходів від економічної діяльності неприбуткових організацій (НПО) є те, що якщо такі доходи не оподатковуються, вони можуть отримати несправедливу конкурентну перевагу над прибутковими організаціями. (Наприклад, звільнення прибутків НПО від оподаткування може дозволити їм зберігати нижчі рівні прибутків від своєї економічної діяльності, що може навіть використовуватися для зниження цін на товари та послуги нижче рівнів, з якими можуть конкурувати або навіть які здатні підтримувати прибуткові організації.) Оподаткування всіх прибутків запровадити легко і воно мінімізує можливість зловживань з боку організацій, що намагаються отримати переваги від податкових пільг, наданих НПО. З цих причин такий підхід, здебільшого застосовується в країнах, у яких досі існує високий рівень корупції, як-от Албанія, Боснія (і Герцеговина), Болгарія. Проте в більшості європейських країн економічна діяльність громадських організацій певною мірою звільнена від оподаткування, а для боротьби з можливими зловживаннями застосовуються інші правові засоби.

Звільнення від оподаткування всіх доходів: цей підхід так само застосовується лише в небагатьох країнах, як-от Кіпр, Боснія (і Герцеговина) чи Хорватія, де з громадських організацій як юридичних осіб не стягується жодного податку на доходи, а отже, й жодного податку на прибуток. Слід зазначити, що цей підхід відкриває широкий простір для зловживань.

У більшості країн знайдені певні «проміжні» рішення. Це означає, що вони визнають важливість пільгового оподаткування економічної діяльності громадських організацій. Це відбувається з декількох причин, включаючи такі:

- громадські організації часто полегшують тягар держави, якій доводиться надавати подібні послуги. Втрати державою податкових надходжень компенсуються їй звільненням від цього фінансового тягаря та перевагами в результаті підвищення рівня загального добробуту;
- громадські організації часто спроможні надавати необхідні послуги за нижчою ціною та вищою якістю, ніж прибуткові організації, яких цікавить чистий прибуток;
- оподаткування діяльності НПО гальмує розвиток неприбуткового сектора. «Це є особливо сильним аргументом в умовах податкового режиму, коли НПО повинні спла-

³³ Документ МЦНП/ЄЦНП/МЦМС (Македонського центру міжнародного співробітництва).

³⁴ Там само.

чувати податок на доход від економічної діяльності, навіть якщо вона спрямована на досягнення суспільно корисних цілей. У другому випадку НПО обмежені у їх спроможності фінансово підтримувати свої операції. Такий підхід також не стимулює їх до участі в суспільно корисній діяльності, що має економічну складову (наприклад, коли товариство сліпих продає ціпки для сліпих), оскільки всі доходи від такої діяльності підлягатимуть оподаткуванню»³⁵

На зауваження стосовно того, що надання громадським організаціям податкових пільг призводить до несумлінної конкуренції з прибутковим сектором, наводяться контраргументи, які полягають у тому, що, виходячи з досвіду, такі побоювання є здебільшого необґрунтованими, та що негативний вплив на прибутковий сектор перебільшено³⁶.

Оподаткування доходу залежно від його призначення: за цією схемою, будь-який доход, що використовується в статутних або суспільно корисних цілях, звільняється від податку, а всі інші доходи оподатковуються. Так відбувається в Польщі. В основі цього підходу лежить припущення, що від оподаткування мають бути звільнені лише ті види діяльності, що є корисними для суспільства, а отже, від податку повинні звільнитися лише доходи, що насправді використовуються для досягнення статутних або суспільно корисних цілей. Основна критика цього підходу полягає в тому, що він дозволяє НПО здійснювати діяльність, спрямовану на отримання доходу, без жодного зв'язку з їхніми цілями та навіть заохочує їх до цього, створюючи несумлінну конкуренцію. В той час як США через ці проблеми відмовилися від застосування підходу, коли дохід оподатковується залежно від його призначення, цього немає в Польщі, де громадський сектор все ще слабкий і потребує необмежених ресурсів.

Оподаткування доходу від діяльності залежно від її зв'язку зі статутними цілями: цей підхід зосереджується на джерелі доходу. Відповідно до цього підходу, доходи НПО звільняються від податку, якщо вони отримані від економічної діяльності, яка достатньо пов'язана зі статутними або суспільно корисними цілями організації. Взагалі, діяльність, яка вважатиметься такою, що не пов'язана зі статутними цілями, оподатковуватиметься так само, як і діяльність інших суб'єктів економічної діяльності. Цей підхід застосовується в США та Латвії. Звичайно, це найбільш «справедливий» метод визначення, коли звільнення доходу від податку є обґрунтованим. Проте цей підхід є також найбільш складним у застосуванні, оскільки податковий орган повинен вирішити, яка діяльність є пов'язаною зі статутними або суспільно корисними цілями, а яка – ні. Наприклад, у випадку громадських організацій, що займаються природоохороною діяльністю, продаж популярних посібників з охорони довкілля під час проведення різних відповідних заходів можна вважати видом діяльності, яка пов'язана зі статутними цілями. Але що коли громадська організація опублікує яскраві альбоми та почне їх продавати через комерційні книгарні?

Розробити проекти законодавчих чи нормативно-правових актів, у яких достатньою мірою закріплювалася б концепція «зв'язку з цілями», складно, а методичні рекомендації час-

³⁵ МЦНП/ЄЦНП/МЦМС.

³⁶ «По-перше, малі підприємства часто можуть уникнути сплати податку на прибуток за допомогою засобів, яких немає в НПО. Малі підприємства, що виплачують високу заробітну плату та багато витрачають на офіси, можуть сплачувати значно менший податок на доходи. Насправді, в декількох країнах податок на прибуток малих підприємств скасовано через неможливість його стягнення. По-друге, малі підприємства можуть отримувати кредити від кредитних установ, тоді як НПО взагалі кредити отримувати не можуть. По-третє, економічна діяльність, яку здійснюють НПО, як правило, належить до неприбуткової сфери та не конкурує з діяльністю прибуткових організацій. Зокрема, це стосується країн, в яких доходи від діяльності НПО звільняються від податку залежно від відповідності такої діяльності їхнім статутним цілям» Документ МЦНП/ЄЦНП/МЦМС.

то доводиться напрацьовувати окремо для кожного окремого випадку. Після появи пакету рішень і норм щодо застосування цього правила це, можливо, стане менш серйозною проблемою. Але в країнах з перехідною економікою, де методичні рекомендації для неприбуткового сектора досі напрацьовуються, концепція «зв'язку з цілями» створює певну невизначеність стосовно оподаткування доходів.

Пороговий підхід: цей підхід встановлює планку звільнення від податку доходів НПО в грошовому та/чи відсотковому вираженні. Він застосовується, як правило, в поєднанні з іншим (і також називається «гібридним підходом»). Наприклад, у Чеській Республіці, Сербії та Чорногорії цей підхід поєднують з підходом, що передбачає оподаткування доходу залежно від його призначення, а в Угорщині та Словаччині його застосовують у поєднанні з підходом на основі зв'язку зі статутними цілями. Це також справедливий підхід, оскільки він обмежує розмір неоподаткованого прибутку, який може отримувати НПО, і, таким чином, усуває побоювання щодо несумлінної конкуренції або стимулювання прибуткових організацій до використання ними форми громадських як прикриття. Від нього також виграє держава, оскільки вона може використовувати його, аби обмежити втрату податкових надходжень. Крім того, цей підхід, як правило, простий у застосуванні (хоча, оскільки цей підхід зазвичай поєднується з іншим, певні труднощі адміністративного характеру можуть існувати). Водночас тут врахована важливість заробленого доходу з наданням громадським організаціям виправданих податкових пільг.

Деякі приклади (станом на 2007 рік)

- Наприклад, **Угорщина** поєднує підхід на основі зв'язку зі статутними цілями з пороговим методом шляхом встановлення певної межі для звільнення від податку доходу від комерційної діяльності, яка не є пов'язаною зі статутними цілями. Як зазначалося вище, жодні види економічної діяльності, включені до статуту організації як такі, що сприяють досягненню нею статутних цілей, не підлягають оподаткуванню. Дохід від комерційної / підприємницької діяльності (яка не є пов'язаною зі статутними цілями) оподатковується лише у випадку, якщо такий дохід перевищує передбачений поріг. Наприклад, від податку можуть бути звільнені доходи від комерційної діяльності всіх НПО, незалежно від того, чи отримали вони статус суспільно корисних, які не перевищують 10% загального доходу, або 10 млн угорських форинтів (38 892 євро). Крім того, угорське законодавство також створює дві категорії суспільно корисних організацій, що мають право на звільнення від оподаткування більшого відсотка доходів. Так, якщо організація отримала статус суспільно корисної, від податку звільняється її дохід від комерційної діяльності, що не перевищує 10% загального доходу, або 20 млн угорських форинтів (77 785 євро), а якщо вона має статус «провідної» суспільно корисної, від оподаткування звільняється її дохід від комерційної діяльності в розмірі до 15% загального доходу.
- У **Чеській Республіці** дохід від економічної діяльності, пов'язаної зі статутними цілями НПО, підлягає оподаткуванню за зниженою ставкою. Від податку звільняються всі доходи від діяльності, пов'язаної зі статутними цілями, в розмірі до 300 000 чеських крон (11 203 євро). Крім того, якщо дохід використовується в суспільно корисних цілях, чиста виручка (тобто доходи мінус пов'язані витрати), яка на кінець фінансового року перевищує цю суму, перед оподаткуванням зменшується на 30%, або 1 млн чеських крон (залежно від того, що буде меншим).

- У **Франції** доходи від економічної діяльності звільняються від оподаткування за умови, що вони не розподілені і що існують інші ознаки, які дозволяють відрізнити організацію від суб'єкта економічної діяльності. Зокрема, НПО з доходом, що перевищує 60 000 євро на рік, можуть отримати статус звільнених від податку, якщо (1) керівництво не має в НПО фінансового інтересу та якщо (2) НПО не конкурують з комерційним сектором. Двадцять НПО з доходом до 60 000 євро на рік можуть отримати статус звільнених від податку лише у випадку, якщо (1) неприбуткова діяльність є їх основною діяльністю та (2) вони не передають жодних доходів чи активів особам, що мають будь-які приватні інтереси.
- У **Німеччині** суспільно корисні організації можуть здійснювати господарську діяльність. Прибутки звільняються від корпоративного та прибуткового податків, якщо господарська діяльність є необхідною для досягнення статутних суспільно корисних цілей суспільно корисної організації (освіта, охорона здоров'я тощо). Те саме стосується благодійної та релігійної діяльності. Види діяльності, що підлягають пільговому оподаткуванню, перераховані в законодавстві. Аби отримати податкові пільги, суспільно корисні організації мають здійснювати таку діяльність з дотриманням принципу незацікавленості, як визначено у законодавстві: вони не повинні ставити собі за основну мету отримання доходу, можуть використовувати свої ресурси лише в статутних цілях, не повинні розподіляти прибуток і виплачувати непропорційно високу заробітну плату. Вони повинні використовувати свої ресурси протягом року, наступного після їх отримання, але в межах, згаданих у законодавстві, можуть створювати резерви. Крім того, організація має бути створена виключно в цілях, що дозволять їй отримати статус звільненої від оподаткування, та може конкурувати з прибутковими організаціями.
- У **Словаччині** НПО, як правило, звільняються від податку на доходи від статутної діяльності. Доходи від нестатутної економічної діяльності НПО оподатковуються за загальною ставкою, за винятком продажу їх майна, коли від податку звільняється дохід, що становить менше 300 000 словацьких крон (8 935 євро).

III. ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Важливість стратегічного підходу

У багатьох розглянутих європейських країнах розроблено щось на кшталт довгострокових планів дій, аби відобразити відносини громадського сектора з державою та іншими суспільними гравцями. В деяких випадках це зроблено у формі стратегії (Угорщина, Хорватія), в інших – «договору» між державою та громадськими організаціями (Великобританія) або Парламентом і громадськими організаціями (Естонія)³⁷. Проте підготовка самої стратегії не має великого значення з огляду на вплив державних заходів. Не менш (якщо не більш) **важливою є відповідність стратегії бажаним впливам, а також відповідність політики фінансування стратегії.**

Цьому можна повчитися в Угорщини. Вітчизняні законодавці розробили сучасні закони на підтримку стратегії, в деяких випадках насправді унікальні, але стратегії з'явилися лише багато років потому (відповідно, в 1998 і 2003 рр.). Вони були зосереджені переважно на розвитку централізованої системи підтримки громадських організацій з боку держави, та їм бракувало ширшого погляду на їхню роль у суспільстві та місцевих громадах. Хоча історично склалося так, що рівень підтримки громадських організацій з боку Угорської держави був одним з найвищих у Східній Європі, її вплив, за оцінками, значною мірою поступається результатам, досягнутим у громадських секторах, що отримували менше коштів (див. звіт про Угорщину). Об'єктивні та чіткі дані щодо причин цього отримати важко, оскільки жодної оцінки впливу фактично не проводилося. Однак цілком імовірно, що послаблення колись перспективної угорської моделі пов'язане з відсутністю єдиної загальної довгострокової концепції щодо ролі громадських організацій у розвитку країни.

На відміну від цього, у Великобританії існувало переконливе бачення ролі громадського сектора по відношенню до держави та постійно, систематично здійснювалися заходи з відстеження практики та впливу виконання Партнерської угоди³⁸. Завдяки останній з'явилися нові політика та практики на підтримку реалізації стратегії, що виявилася ефективною як для держави, так і для громадських організацій.

Як приклад можна навести ефективність фінансування громадських організацій. Партнерська угода стимулювала органи місцевої влади до все активнішого укладання контрактів з громадськими організаціями на надання державних послуг. Було проведено дослідження, аби оцінити масштаби і вплив цієї практики³⁹. Міністерству фінансів рекомендуєть-

³⁷ Буллен Н. і Тофтисова Р. Порівняльний аналіз європейських політики і практик у сфері співпраці між НУО та державою. В: «Міжнародному журналі некомерційного права» (IJNL), Т. 7, вип. 4, вересень 2005 р. (Bullain, N. And Toftisova, R.: A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation. In: The International Journal of Not-for-Profit Law (IJNL), Volume 7, Issue 4, September 2005).

³⁸ Див., наприклад: Серце й розум: постачання послуг громадським сектором, Аудиторська комісія Великобританії (Hearts and minds: Commissioning from the voluntary sector, National Audit Commission), липень 2007 р. (Доступне з: <http://www.audit-commission.gov.uk/nationalstudies/localgov/Pages/heartsandminds.aspx>); Дослідження положень Партнерської угоди та незалежності, Комісія з питань Партнерської угоди (Research Study into the Compact and Independence, Commission for the Compact), вересень 2008 р.; Вони її відстоюють: роль і вплив місцевих прихильників Партнерської угоди, Комісія з питань Партнерської угоди (They are Champions: The role and impact of Local Compact Champions, Commission for the Compact), липень 2009 р.; Дослідження вихідних положень Партнерської угоди 2009-2010 рр. (Compact Baseline Survey 2009/10). – Аналіз рівня обізнаності Уряду та позавідомчих органів з умовами Партнерської угоди, їхніх знань про неї, їхнього розуміння положень угоди та її використання, Комісія з питань Партнерської угоди (A study of the levels of awareness, knowledge, understanding and use of the Compact among Government and Non Departmental Public Bodies, Commission for the Compact), липень 2010 р. (все доступне з: <http://www.thecompany.org.uk/information/100023/140293/research/>).

³⁹ Аналіз ролі громадського сектора в постачанні послуг, Міністерство фінансів Великобританії, 2002 р. (The cross cutting review of the Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery, HM Treasury, 2002).

ся видати посібник для державних надавачів фінансування, аби роз'яснити, що дозволяється, а що забороняється Правилами ведення державного обліку в частині, що стосується громадського сектора. Аналіз показав, що тлумаченням Правил ведення державного обліку часто бракує узгодженості, та що при цьому є поширеною думка про суворість так званих «правил Казначейства».

Уряд усвідомлює, що налагодження відносин у сфері фінансування стає все більш важливим, аби забезпечити фінансову стабільність організацій, що надають послуги, та підвищити ступінь довіри з боку держави до громадського сектора як постачальника послуг⁴⁰. У зв'язку з цим він видав посібник «Поліпшення фінансових відносин з третім сектором: посібник для надавачів і одержувачів фінансування» (*Improving Financial Relationships with the Third Sector: Guidance to Funders and Purchasers*) (2005 р.). У ньому містяться чотири ключові аспекти:

- Стабільність відносин у сфері фінансування: коли це є доцільним, перехід від однорічних до довгострокових схем фінансування
- Визначення графіка платежів та балансування ризиків: врахування того, що внаслідок затримки платежу третьому сектору часто доводиться нести витрати кредитора авансом плюс пов'язані з цим ризики
- Відшкодування витрат у повному обсязі: забезпечення визнання фінансуючими органами легітимним відшкодування організаціям третього сектора відповідних накладних витрат, пов'язаних з наданням конкретної послуги
- Зменшення бюрократичного тягаря: спрощення вимог щодо доступу до багатьох і часто дуже малих потоків фінансування й управління ефективністю⁴¹.

Виконання державними надавачами фінансування цих та інших рекомендацій у подальшому відстежувалося в ході цілої низки досліджень. В останньому Звіті за результатами дослідження вихідних положень Партнерської угоди (2010 р.) також проведено аналіз практик фінансування, що застосовуються державними надавачами фінансування. Прикладом успіху є питання відшкодування витрат у повному обсязі, яке довго відстоював британський громадський сектор і яке було підтримане цілою низкою програм, спрямованих на підвищення рівня обізнаності та розширення можливостей. У результаті в звіті за 2010 рік 58% відомчих і позавідомчих органів (як перші, так і другі є важливими учасниками процесу укладання контрактів з громадськими організаціями) повідомили, що вони «інколи» (23%) або «завжди» (35%) застосовують у своїх програмах фінансування принцип відшкодування витрат у повному обсязі, перетворивши його на один із принципів, найбільш широко застосовуваних у Партнерській угоді.

Чим менше, тим більше?

З важливістю стратегічного підходу пов'язаний принцип «чим менше, тим більше». **Незважаючи на те, що деякі джерела доходу мають менше значення з точки зору загальних надходжень секторів, їх відсутність або присутність може значною мірою змінити умови загальної життєздатності громадського сектора.**

Цільовий підхід, що застосовується у випадку хорватської та естонської держав при фінансуванні розвитку громадських організацій, демонструє, що стратегічний підхід робить корисною навіть малу інвестицію. Це не означає, що види, якість чи кількість джерел повинні обов'язково задовольняти потребам, це лише свідчить про важливість вибору стратегії.

⁴⁰ http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_ccr/spend_ccr_guidance.cfm

⁴¹ «Поліпшення фінансових відносин з третім сектором: посібник для надавачів і одержувачів фінансування», Міністерство фінансів Великої Британії (*Improving Financial Relationships with the Third Sector: Guidance to Funders and Purchasers*, HM Treasury), травень 2006 р., стор. 5-6.

Приватні благодійні пожертвування фізичних осіб є менш розвинутим джерелом у країнах Центральної та Східної Європи. Проте можна легко бачити, наскільки більш професійними є громадські організації, що будують свої зв'язки, розвивають ноу-хау чи займаються адвокаційною діяльністю за використання великих баз донорів – фізичних осіб. Ці організації цікавляться думкою зацікавлених осіб і краще налаштовуються на результат, вдосконалюючи методи залучення приватних ресурсів. Навіть незважаючи на те, що дохід від благодійних пожертвувань фізичних осіб набагато поступається доходам з інших джерел, ці кошти істотно впливають на імідж («бренди») громадських організацій та їхню професійну спроможність.

Механізм 1%-вої філантропії має подібний, хоча, мабуть, і не завжди запланований вплив: в Угорщині, незважаючи на те, що на дохід від 1%-вої філантропії припадає лише 2-3% загального доходу громадських організацій, він відіграє безпрецедентну роль у підвищенні рівня обізнаності широкого загалу з існуванням і роботою громадських організацій. (Водночас планувалося, що він істотно збільшить роль приватних благодійних пожертвувань, але цього, вочевидь, досягнуто не було.) (див. звіт про Угорщину).

З угорського прикладу можна також навчитися визначати пріоритети. Незважаючи на те, що угорська модель фінансування є дуже багатогранною та враховує багато аспектів суспільного життя, фрагментованість цілей і стратегій робить складну та добре продуману в деталях систему менш функціональною.

Стабільні джерела фінансування

Важливою складовою успішного підходу до підтримки громадянського суспільства є забезпечення стабільності джерел фінансування секторів. За часів, коли з економічних причин скорочення бюджету є необхідним, відмовитися від фінансування на підтримку громадських організацій особливо складно. Досвід свідчить про те, що, якщо підійти до справи творчо, можна знайти джерела фінансування, які не обтяжуватимуть річні бюджети прямими видатками, а навпаки, мобілізуватимуть додаткові ресурси держави або приватного сектора.

Існують два важливі аспекти «стабільності» джерела доходу:

- Його гарантована наявність протягом тривалого періоду часу
- Його здатність приймати незалежні рішення щодо надання грантів, виходячи з потреб громадських організацій і одержувачів їхніх послуг (а не згідно з пріоритетами, визначеними державою)

Експерти з фандрейзингу сходяться на тому, що найбільш стабільним джерелом доходу громадських організацій є кошти донорів – фізичних осіб. Вони є відданими організації, стосунки з ними є надійними та тривають багато років. Іншим довгостроковим і надійним джерелом доходів, чутливим до потреб громадських організацій, є приватні організації, що надають гранти. Таке фінансування з боку громади та благодійні пожертвування фізичних і юридичних осіб до кінця ХХ століття були найбільш характерними для США та країн, де застосовувалася англосаксонська / ліберальна модель. Але протягом останніх 20–30 років практики за цією схемою також почали застосовувати країни континентальної Європи (зрозуміло, на різному рівні в старих і нових державах-членах).

За використання різних методів уряди намагаються підвищити рівень приватної філантропії та стимулювати до неї. У двох із досліджуваних країн пропонуються цікаві моделі, аби забезпечити спрямування незалежними приватними організаціями, що надають гранти, свого капіталу на довгостроковий розвиток суспільства.

- У Німеччині фізичним особам були надані значні податкові кредити, аби стимулювати їх до здійснення внесків до ендавментів існуючих або нових організацій. Це є подібним до схеми американських родинних організацій з єдиною відмінністю, яка по-

лягає в тому, що у Німеччині ця схема створила стимули не лише для традиційно заможних, а й для нового покоління верхівки середнього класу.

- У Чеській Республіці творчий підхід полягав у використанні 1% доходу від приватизації, аби фінансувати ендаументи сотень громадських організацій по всій країні, що дозволило ефективно скористатися можливістю, що відкрилася при переході від державної до приватної економіки. Ці кошти і досі працюють в інтересах країни та, з точки зору громадських організацій і громадян, перетворилися на незалежні ресурси, оскільки держава не має права визначати цілі та методи використання цих коштів, за винятком здійснення та контролю заходів у сфері відповідального інвестування.

У двох інших країнах, а саме Великобританії та Хорватії, довгострокова підтримка надається громадським організаціям шляхом проведення лотерей. Незважаючи на те, що з фінансуванням за рахунок доходів від проведення лотерей пов'язано багато спірних питань – від моральних міркувань до питань ефективності – ця форма, беззаперечно, є поширеною формою державної підтримки громадських організацій⁴². Легше спрямувати певну частину зазвичай високого доходу від проведення лотерей на підтримку громадських організацій, ніж виділяти на це кошти з річного бюджету. Водночас це буде стабільним джерелом, адміністрування якого може здійснюватися незалежно.

Незалежно від того, яка схема застосовується – приватна чи державна, важливо, щоб фінансування громадських організацій було довгостроковим і незалежним. Такий вид фінансування завжди залишається гнучким і дозволяє реагувати на потреби суспільства. Також важливо, що кошти при цьому спрямовуються на фінансування соціальних інновацій і ризикованих з фінансової точки зору соціальних інвестицій. Держава намагається уникати ризиків, здійснюючи фінансування. За відсутності надійного, гнучкого та довгострокового джерела доходу основна додана вартість громадського сектора – його спроможність розробляти інноваційні рішення складних соціальних проблем і задовольняти потреби найбідніших верств населення швидко зникне.

Балансування меж сегмента, що охоплюється фінансуванням

Типовою дилемою державного фінансування громадських організацій є їх охоплення: чи повинна державна підтримка охоплювати якомога більшу кількість громадських організацій або чи повинна вона бути спрямованою на обмежений сегмент, що вважається важливим для держави? Як правило, широке охоплення забезпечується за підтримки розвитку громадського сектора як такого (аби сприяти демократичному розвитку або розширенню можливостей громадських організацій допомагати в розв'язанні соціальних проблем). Звуження охоплення має на меті підвищення ефективності використання наявних обмежених ресурсів.

Практика показує, що рішення, яке відповідало б інтересам кожної громадської організації, не існує, як це відбувається у випадку Національного фонду розвитку громадянського суспільства Угорщини. Він намагався побудувати «консенсус» між надто багатьма зацікавленими сторонами з громадського сектора, в результаті чого усім їм залишилося лише по-

⁴² До інших країн, що використовують лотереї для підтримки та сприяння діяльності громадських організацій, належать Фінляндія, Ірландія, Чеська Республіка, Македонія, Нідерланди тощо. Для отримання додаткової інформації див.: Катерина Хадзі-Мічева-Еванс. Доходи від лотерей як засіб підтримки добрих справ і громадських організацій: доля чи концепція? В Міжнародному журналі некомерційного права, Т. 12, вип. 4, листопад 2010 р. (Katerina Hadzi-Miceva-Evans: *Lottery Proceeds as a Tool for Support of Good Causes and Civil Society Organizations: A Fate or a Planned Concept?* In: IJNL Volume 12, issue 4, November 2010.) http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol12iss4/art_5.htm

троху. Поширення підтримки неминуче призведе до отримання кожною громадською організацією менших обсягів допомоги, які в якийсь момент можуть втратити сенс.

Проблемою хорватської моделі, яка має тенденцію до зосередження на більш відомих громадських організаціях, є те, що вона може викликати у громадських організацій відчуття «надмірної зручності» та прив'язати їх до їхнього основного джерела фінансування, позбавивши потреби шукати підтримки громади та фізичних осіб. Зокрема, це є проблемою в країнах Центральної та Східної Європи, де такі джерела є недорозвиненими та де розвиток громадських організацій значною мірою залежатиме від потенціалу приватних донорів.

Хоча жодного чіткого методу розв'язання цієї дилеми не існує, можна рекомендувати наступне:

- доцільно здійснювати інвестиції в пряме фінансування та розширення можливостей громадських організацій, що мають «стратегічне» значення для держави, а також у розвиток громадських організацій (наприклад, постачальників державних послуг, центрів підтримки громадських організацій, спеціальних громадських організацій тощо);
- водночас держава може охопити фінансуванням більший сегмент, створивши непрямі стимули, такі як пільгове оподаткування благодійних пожертвувань, податкові стимули до здійснення економічної діяльності, підтримка в створенні незалежних надавачів грантів тощо.

IV. КОНКРЕТНІ ВИСНОВКИ ПО КРАЇНАХ

IV.1. Угорщина

Основна інформація про неприбутковий сектор Угорщини (2009 р.)

У 2009 році в Угорщині існувало 66145 неприбуткових організацій. З них 57 865 (87,5%) можна віднести до «класичних» НУО, тобто незалежних приватних неприбуткових організацій. Решта – організації, створені з метою представлення інтересів своїх членів (наприклад, профспілки), та квазіурядові організації (наприклад, неприбуткові організації та громадські фонди, створені державою). З-поміж класичних НУО 22 122 є фондами, а 35 743 – асоціаціями. Статус суспільно корисних мають 48% НУО, тобто вони можуть вважатися більш прозорими та подавати річні звіти. У 2009 році майже 90% НУО повідомили про певну фінансову активність, таким чином, відсоток неактивних організацій є низьким.

Інформація про фінансовий стан громадського сектора Угорщини

У 2009 році «класичні» угорські громадські організації (асоціації та фонди) мали в своєму розпорядженні понад 418,4 млрд угорських форинтів (1,494 млрд євро), що становило 37,5% від загального доходу неприбуткового сектора (таким чином, дохід усього неприбуткового сектора, включаючи профспілки, професійні об'єднання, неприбуткові та квазіурядові організації, досяг понад 1,1 трлн угорських форинтів, або 3,9 млрд євро). Більша частина, майже 1,5 млрд євро доходу «класичних» НУО, надійшла від держави (35%), близько 24% – від приватних джерел, а близько 26% припали на їхній власний дохід від основної діяльності. Насамкінець, 15% цього доходу були отримані в результаті господарської діяльності (економічної діяльності, не пов'язаної з основною).

Стосовно фінансування з приватних джерел, від компаній надійшло 52,5 млрд угорських форинтів (понад 187 млн євро), які були розподілені між 12 447 НУО (або 18,8% НУО). Фізичні особи пожертвували понад 20,2 млрд угорських форинтів (72,4 млн євро), які отримали 8 727 НУО (або 13,2%). На вітчизняні неприбуткові організації (наприклад, фонди) припало 2,1% доходу всього сектора, що загалом становить 23,5 млрд угорських форинтів (понад 84 млн євро), розподілені між 17 397 організаціями, або 26,3% усіх НУО. У період з 2007 по 2009 рік обсяги іноземної підтримки збільшилися. Статистикою була задокументована іноземна підтримка в розмірі приблизно 44,2 млрд угорських форинтів (близько 158 млн євро), які, проте, потрапили лише до 2 329 НУО, або 3,5% сектора⁴³.

Цікаво зазначити, що єдиним джерелом фінансування, яке досягає більшості НУО, є 1%-ва філантропія: у 2009 році цей відсоток податку отримали 25 389 НУО, що становить 38,4% сектора. Друге місце за охопленням посідає підтримка з боку центральної влади, що досягає близько 28% НУО. Водночас загальна частка 1%-вої філантропії (10,4 млрд угорських форинтів, або 37,3 млн євро) не складає навіть одного відсотка (0,9%) загального доходу всіх неприбуткових організацій в Угорщині. Якщо взяти всі державні джерела фінансування разом (включаючи податкові пільги), майже 64% НУО мають певний дохід із державних джерел (тоді як 45% отримують фінансування з боку приватного сектора, 55% отримують дохід від основної діяльності та 48% – від господарської).

⁴³ Однак незрозуміло, чи можна вважати таку підтримку підтримкою з приватних джерел, оскільки вона може включати, наприклад, норвезький механізм, що передбачає фінансування з боку держави.

Механізми державного фінансування

Культурно-історичні умови

Як одну із головних особливостей угорського громадянського суспільства слід визначити його потужну орієнтацію на державу. Вона включає як фінансовий, так і культурний аспекти. З фінансової точки зору, починаючи з середини дев'яностих років минулого століття основна частка доходу громадського сектора в Угорщині припадала на державне фінансування. Вона зросла з 13% у 1993 році до 44% у 2007 році (до 2009 року знизившись до 42%).

З культурної точки зору, незалежно від того, чи отримують наразі НУО фінансування з боку держави, серед них існує загальне очікування того, що вони повинні його отримувати, та, поряд із фінансуванням, загальне очікування того, що уряд (державна) повинен вжити кроків, аби змінити ситуацію. Таке ставлення також часто знаходить своє відображення в їхніх методах досягнення статутних цілей, наприклад, лобіюванні змін у законодавстві замість проведення кампаній із залученням широкої громадськості або повернення на свій бік місцевої влади, а не місцевих підприємців. Потужна орієнтація на державу звичайно притаманна не лише громадським організаціям, вона є загальною властивістю всього угорського суспільства.

До 2011 року існувало загальне сприйняття громадських організацій, зокрема фондів, як тих, хто робить «добрі справи» в суспільстві. Цьому значною мірою сприяли закон про 1%-ву філантропію й увага засобів масової інформації до просування соціальних питань, що зросла за останні роки. Водночас громадські організації часто розглядаються як засоби політичних партій або «доброчинники», які не є важливими в розв'язанні проблем країни.

Форми державного фінансування мають велике поширення, ймовірно, більшість з них застосовуються в нових державах – членах ЄС. Це включає гранти, контракти та нормативну підтримку на загальнодержавному та місцевому рівнях, для чого існують різні канали: відомчі фонди, автономні та державні фонди, фонди органів місцевої влади тощо. Після вступу до ЄС для громадських організацій через національні канали також стала доступною частина фінансування з європейського бюджету (структурних фондів).

Однак при розподілі державного фінансування спостерігаються певна непрозорість і недостатній рівень звітності. Наприклад, Національний фонд розвитку громадянського суспільства неодноразово звинувачувався Державним аудиторським управлінням, відповідним міністерством і засобами масової інформації у фаворитизмі (наданні переваг громадським організаціям, пов'язаним з членами регіональних керівних органів). Також існували серйозні проблеми через затримку при укладанні контрактів і переказі коштів з боку структурних фондів, що ставило під загрозу спроможність навіть великих громадських організацій надати послуги, на постачання яких з ними були укладені контракти.

Протягом тривалого часу громадські організації були не спроможні лобіювати та відстоювати своє право на прозоре державне фінансування з більш чітким визначенням стратегічних цілей. Останнім часом рівень співпраці між експертними громадськими організаціями та державно-муніципальними партнерами у покращенні фінансової бази покращується.

Метою діючого уряду є реформування системи фінансування громадських організацій: з одного боку, він оголосив про свої наміри підвищити рівні прозорості та звітності, з іншого – на громадські організації чекає значне скорочення державного фінансування.

		Фінансово-правова база	Культурно-історичні умови	Національні особливості
Взаємодія з державою	Механізми фінансування	Сприятлива або нейтральна	Потужна орієнтація на державу, питання прозорості фінансування. Відносне сприйняття громадських організацій громадськістю	Існування в новій державі-члені ЄС цілої низки форм державного фінансування. Отримання громадськими організаціями підтримки з боку Національного фонду розвитку громадянського суспільства та інших державних фондів
	Соціальне контракування	Сприятлива	Застосування інноваційних підходів, зокрема, в сфері зайнятості. Підвищення ролі громадських організацій у наданні послуг, що тривало аж донині. Віддається перевага релігійним організаціям-постачальникам послуг	Нормативна підтримка громадських і релігійних організацій-постачальників послуг залежно від обсягу послуг. Застосування на муніципальному рівні різних інших ефективних моделей
	Альтернативне фінансування	Нейтральна	Передача громадським організаціям порожніх будівель, що залишилися із часів соціалізму. Високий рівень політизованості фінансування громадських організацій в Угорщині – механізм 1%-вої філантропії як спосіб деполітизації процесу прийняття рішень	Передача майна профспілкам і НУО наприкінці 90-х років минулого століття. Першою з країн Центральної та Східної Європи було запроваджено схему передачі громадським організаціям відсотка від податку
Взаємодія з приватним сектором	Приватні пожертвування за використання інституціоналізованого механізму	Нейтральна	Іноземні донори діяли через організації з перерозподілу грантів. Здійснення довгострокових інвестицій у підвищення професійності громадських організацій, соціальні інновації	Малий сектор фондів – західні донори запізно зосередилися на створенні національного сектора надавачів грантів
	Пожертвування приватних юридичних осіб	Позитивна або нейтральна	Збільшення обсягів пожертвувань юридичних осіб узагалі. Низький рівень обізнаності споживачів, що змушує компанії застосовувати більш відповідальні практики	Надання в минулому значних податкових пільг компаніям, що підтримують суспільно корисні організації, та з метою сприяння довгостроковій допомозі. Звільнення допомоги в натуральній формі від ПДВ
	Пожертвування фізичних осіб	Нейтральна, несприятлива	Після 1989 року суспільство так само сподівалося отримувати послуги безкоштовно. Це вплинуло на культуру пожертвувань: у соціальній сфері будь-що має надаватися безкоштовно та безумовно	Традиційні методи залучення коштів не є занадто регульованими, але існують жорсткі правила захисту інформації. Існування технічних перешкод. Останнім часом рівень пожертвувань знизився
Зароблений дохід	Заробляння доходу	Сприятлива або нейтральна	На зароблений дохід завжди припадає велика частка доходу громадських організацій. Неприбуткові організації – гнучка форма організацій, спроможна надавати послуги, подібні до ринкових	Громадські організації здійснюють багато видів економічної діяльності. Членські внески більшістю з них вважаються неважливими

Роль громадських організацій	Приклади / найкращі практики	Зауваження
Одержувачі фінансування; інколи приймають рішення (Національний фонд розвитку громадянського суспільства)	Обсяги та розмаїття форм державного фінансування. Спрямування політики фондів на обмеження очікуваних обсягів фінансування при ухваленні скорочень бюджету. Статус суспільно корисної організації вимагає прозорості	Відсутність стратегічного підходу; високі обсяги фінансування квазіурядових організацій з боку держави. Не запроваджений статус суспільно корисної організації. Бюрократичні тягарі та технічні умови перешкоджають застосуванню принципу найкращої вартості
У принципі, постачальники послуг і контрагенти, а насправді, – одержувачі фінансування	Нормативна підтримка за використання чіткого правового механізму. Оцінка окупності соціальних інвестицій дозволяє отримати вартість, створену громадськими організаціями	Зростаючі очікування щодо якості не відповідають рівню фінансування. Дискримінація між громадськими та релігійними організаціями
Одержувачі фінансування, також активні відстоювачі принципу 1%-вої філантропії	Обмеження обсягів прямих субсидій з бюджету. Відсоткова схема: незважаючи на певні проблеми, це є ефективним способом налагодження зв'язків між громадськими організаціями та громадами	Такі методи часто пов'язані з політичним впливом і, в деяких випадках, корупцією. Новий єдиний податок зменшить дохід від 1%-вої філантропії
Одержувачі фінансування, стратегічні партнери	Здійснення стратегічних інвестицій у справи, фінансування яких є проблематичним, як-от розв'язання «циганського питання», захист прав людини. Гнучкі, орієнтовані на громадські організації умови фінансування	На приватні організації припадало менше 7% доходу громадських організацій, але їх потенціал був набагато вищим. Через брак такого фінансування тепер складно залучити кошти для розвитку нових організацій і послуг
Відіграють численні ролі: одержувачі фінансування, стратегічні партнери, постачальники послуг	Надання грантів загального призначення, оперативна підтримка, гнучке та швидке фінансування громадських організацій-партнерів. Позитивні практики: децентралізований процес прийняття рішень; прийняття клієнтами банків рішень щодо підтримки громадських організацій за рахунок прибутку.	Сфери підтримки є більш обмеженими, але це є одним з найбільш гнучких джерел доходу. Вітчизняні компанії надаватимуть допомогу подібно до багатонаціональних, але на нижчому стратегічному рівні
Ініціатори й одержувачі фінансування (відсутність патерналістських відносин з донорами)	Незважаючи на відносно низький рівень пожертвувань фізичних осіб, їх загальна частка в доході громадських організацій за останні роки в 6-7 разів перевищувала дохід від 1%-вої філантропії	Система 1%-вої філантропії виявилася успішною в навчанні людей думати про тих, кого вони підтримують, але може послабити їхню прихильність, без якої неможлива справжня філантропія
Ініціатори та постачальники послуг	Законодавство в сфері економічної діяльності є позитивним прикладом – воно дозволяє громадським організаціям здійснювати інвестиції в стратегічний розвиток	Дохід заробляється в сферах, де надання послуг державою є економічно недоцільним, наприклад, при наданні спеціалізованих послуг у сфері зайнятості

Національні особливості

Однією із особливостей Угорщини є Національний фонд розвитку громадянського суспільства, що надає НУО інституційну та програмну підтримку. Це автономний фонд, створений відповідно до закону, до складу 11-ти національних і регіональних керівних органів якого входять обрані представники громадських організацій. Кожного року він отримує суми, що дорівнюють загальній сумі 1%-вих податкових внесків платників податку, призначених для громадських організацій.

Іншим важливим фондом є Національний фонд сприяння зайнятості, що фінансує діяльність громадських організацій, які створили робочі місця протягом останніх двадцяти років.

Відтоді як були запроваджені структурні фонди, механізми перерозподілу грантів сконцентровані в одній квазіурядовій компанії, що контролюється державою та є неприбутковим постачальником соціальних послуг за використання ресурсів Європейського соціального фонду. Проте кошти норвезького та швейцарського фондів розвитку громадянського суспільства розподіляються через незалежний консорціум з перерозподілу грантів, який складається з приватних фондів, що становить один з небагатьох винятків.

Роль громадських організацій

Громадські організації в основному розглядаються як одержувачі фінансування з боку держави. Водночас вони у складі національних і регіональних керівних органів Національного фонду розвитку громадянського суспільства складають більшість, а отже, також беруть участь у прийнятті рішень.

Приклади, найкращі практики

Загалом високий рівень державного фінансування дозволив забезпечити громадські організації ресурсами після відходу іноземних донорів, а отже, зробити їх спроможними і надалі задовольняти поточні потреби суспільства. Незважаючи на проблеми, участь держави у фінансуванні громадських організацій на всіх рівнях і за використання різних його форм має вважатися позитивним прикладом.

Важлива політика Національного фонду розвитку громадянського суспільства та Національного культурного фонду включає застосування механізмів, які при значних скороченнях ухвалених бюджетів проектів дозволяють зорієнтувати донорів на очікування нижчих результатів.

Статус суспільно корисної організації є відносно чітко визначеним, і на практиці фінансування з боку держави часто прив'язується до статусу, який у процесі державного фінансування використовується як вимога до прозорості та якості.

Зауваження

Здається, стратегічний підхід до досягнення бажаних результатів і впливу відсутній, а проблема полягає не стільки в обсягах фінансування, скільки в тому, як витрачаються кошти. На думку деяких спеціалістів у сфері розвитку, угорський неурядовий сектор розбещений тим, що певні обсяги державного фінансування завжди можна отримати для здійснення діяльності, яка повинна фінансуватися з коштів громади. Наприклад, Національний фонд розвитку громадянського суспільства допомагає організаціям малих міст і навіть сільським організаціям, надаючи їм гранти в розмірі 1000-2000 євро, спрямовані на їх інституційну підтримку (тобто підтримку існування НУО). Водночас держава скорочує обсяги нормативної підтримки НУО, що надають життєво необхідні державні послуги малозабезпеченим верствам населення. Як наслідок, малі НУО орієнтуються на державні кошти і втрачають стимули до залучення коштів громади, а великі опиняються у фінансовій кризі та неспроможні надавати якісні послуги своїм споживачам. Таким чином, спостерігається суцільно хибне використання ресурсів, навіть незважаючи на те, що сектор отримує вдосталь фінансування.

Також існує непропорційно високий рівень коштів, що розподіляються серед невеликої групи організацій, які в більшості випадків створені центральною/місцевою владою⁴⁴.

Статус суспільно корисної організації не завжди надає достатньо гарантій прозорості діяльності громадських організацій, оскільки відсутні чіткі положення щодо контролю та нагляду, але він донині залишається однією з найкращих спроб знайти баланс між пільгами, що надаються громадським організаціям, та їхніми зобов'язаннями.

Бюрократичні тягарі та технічні умови, особливо при проведенні тендерів на отримання коштів структурних фондів, часто перешкоджають застосуванню кращих практик і принципу найкращої вартості (наприклад, завеликі власні внески учасників⁴⁵, умови, що визначаються розміром бюджету, відсутність механізму багаторічного фінансування проєктів тощо).

Соціальне контракування

Культурно-історичні умови

Соціальне контракування існує в Угорщині з початку 90-х років минулого століття. З одного боку, були відсутні муніципальні кошти та послуги, конче необхідні в умовах переходу від соціалізму до капіталізму. З іншого боку, багато НУО відігравали важливу роль у наданні послуг малозабезпеченим верствам населення й очолювали процес соціальних інновацій. У результаті центральна влада і поступово органи місцевої влади визнали важливість НУО в постачанні послуг. Законодавство допомогло цьому процесу, створивши спеціальні механізми укладання контрактів з НУО на надання підтримки з боку центральної влади на місцевому рівні (нормативна підтримка)⁴⁶. У період з 1998 по 2008 рік на місцях також активно розроблялися стратегії розвитку громадянського суспільства й уклалися договори на кшталт «партнерської угоди».

Останнім часом, однак, спостерігається зворотна тенденція. Внаслідок бюджетних скорочень в умовах економічної кризи вже попередній уряд почав згортати нормативну підтримку НУО, діючий же, з ідеологічних міркувань, віддає перевагу підтримці релігійних організацій – постачальників послуг, а не НУО, а отже, продовжує створювати для НУО серйозні перешкоди в наданні соціальних послуг на місцях. Експерти повідомляють, що надання деяких послуг, яке здійснювалося НУО, було передане релігійним конфесіям, аби уникнути припинення їх надання⁴⁷.

Протягом останніх двадцяти років угорськими НУО винайдені інноваційні й ефективні рішення, спрямовані на розв'язання важливих соціальних питань. Приклади включають багато сфер – від розвитку дитини в ранньому віці та допомоги безпритульним до надання реабілітаційних послуг; найбільш яскраві приклади, мабуть, можна знайти в сфері зайнятості. Багато із цих рішень були реалізовані лише на місцевому рівні або залишилися на стадії пілотної розробки, але деякі поступово знаходять все ширше застосування, наприклад, за-

⁴⁴ На ці квазі-НУО, які колись називалися суспільно корисними організаціями, а тепер – просто неприбутковими, припадає лівова частка фінансування, яке отримує з боку держави поширений неприбутковий сектор (який включає не лише класичні асоціації та фонди, але й, наприклад, профспілки, інші зацікавлені групи і квазіурядові організації).

⁴⁵ У більшості випадків такі внески становили 10–20%.

⁴⁶ Це означає, що коли НУО бере на себе відповідальність за надання послуги, що належить до зобов'язань держави за законом, і задовольняє певним нормам, держава надає організації підтримку, розраховану на душу населення.

⁴⁷ В Угорщині між Ватиканом і угорським урядом укладена спеціальна угода, якою передбачене надання державою тієї самої підтримки при постачанні послуг церквою, яку вона надає при постачанні державних послуг (включаючи початкове шкільне навчання та соціальні послуги, а також, наприклад, послуги в сфері культури чи охорони здоров'я). Непрямо це також стосується інших та «історичних» церков, але не НУО.

вдяки участі професійних об'єднань, та інколи цими моделями зацікавлювалася держава, що фінансувала їх застосування на національному рівні (наприклад, модель організації будинків для престарілих або спеціальна методика інтеграції людей з психічними розладами до ринку основних професій). Це надало істотні переваги суспільству, державі та самим постачальникам послуг.

Національні особливості

Особливістю Угорщини є нормативна підтримка на центральному рівні, яка надається громадським організаціям, що отримують ліцензію на надання державних послуг. Поряд з громадськими організаціями та власними постачальниками державних послуг держави, на цьому «ринку» також присутні релігійні організації та установи, що підтримуються регіональним об'єднанням органів місцевого самоврядування (однак громадські організації знаходяться в найгіршій ситуації з-поміж постачальників послуг з точки зору їх фінансування та життєздатності). Вимоги до забезпечення якості при наданні послуг у різних сферах є типовими.

На муніципальному рівні існують різні ефективні моделі – від надання громадським організаціям щорічних грантів до укладання довгострокових контрактів на постачання послуг. При наданні послуг громадські організації частіше користуються цими формами, ніж обмежувальною нормативною підтримкою. Великі муніципалітети також створили фонд на підтримку громадських організацій, що надають послуги.

Роль громадських організацій

Фактично громадські організації є постачальниками послуг і контрагентами держави. Проте через в цілому патерналістський характер відносин між державою та громадськими організаціями вони більше розглядаються як набувачі підтримки, навіть якщо якість їхніх послуг є загально визнаною.

Приклади, найкращі практики

Нормативна підтримка, в основі якої лежить законодавчо закріплений і «автоматично розраховуваний» механізм фінансування організацій, що задовольняють ліцензійним умовам, є позитивною практикою фінансування соціальних послуг, адже вона реагує на вибір споживачів. (Одержувачі послуг можуть обирати між державними, релігійними або громадськими постачальниками послуг, і послуга гарантуватиметься також тим одержувачам, котрі обрали неприбуткового постачальника.)

Найкращою практикою в сфері укладання соціальних контрактів з громадськими організаціями є створення фонду, що почав вимірювати *окупність соціальних інвестицій*⁴⁸. За результатами, моніторинг яких здійснювався протягом декількох років, виявилось, що клієнти, які отримують допомогу від фонду, працевлаштовуються у середньому протягом півроку, працюють на одному й тому самому місці довше та знаходять нову роботу швидше, ніж ті, хто отримує допомогу в рамках подібних програм, що реалізуються державними агенціями. Взагалі кожний угорський форинт, інвестований у діяльність фонду «Salva Vita», через п'ять років перетворюється на (заощаджує чи заробляє) 4,77 угорські форинти⁴⁹. Цей розрахунок демонструє державі створену вартість і служить вагомим доказом доцільності здійснення подальших інвестицій в організацію навіть при зміні уряду.

⁴⁸ Коефіцієнт окупності соціальних інвестицій – це метод, розроблений американськими та британськими вченими й експертами з неприбуткових організацій з метою отримання грошового еквівалента вартості, створеної неприбутковими організаціями. Вперше проводити таку оцінку в Угорщині і, наскільки нам відомо, взагалі в країнах Центральної та Східної Європи почав фонд під назвою «Salva Vita».

⁴⁹ http://salvavita.hu/index.php?menu_id=1210&topmenu=1200&oldal_id=1210&oldal_tipus=text

Зауваження

Теоретично нормативна підтримка може бути ефективним засобом створення рівних умов для постачальників послуг з різних секторів. Однак в Угорщині, де рівень підтримки громадських організацій є низьким (складаючи, в середньому, 60–70% підтримки, яку отримують державні постачальники та церква), цього не відбувається. Водночас постійно зростають вимоги до якості, а громадським організаціям доводиться дотримуватися тих самих стандартів, що й постачальникам послуг, які фінансуються повною мірою. Таким чином, існує прихована дискримінація незалежних постачальників послуг, яка свідчить про незручність ринку соціальних послуг, що «відкривається», для державного сектора.

Водночас громадські організації створили високоякісні, цінні ноу-хау в сфері надання послуг, які були інтегровані в послуги, що надаються державою. Розроблені ними спеціалізовані послуги стали поширеними та були високо оцінені більшою частиною населення.

Вочевидь, держава не розуміє, що вона потребує громадських постачальників послуг, аби продовжувати напрацювання цього ноу-хау та підвищення ефективності послуг. Певно, відсутнє й розуміння сталості надання послуг, а також вимірювання рівня задоволення одержувачів послуг/клієнтів, які отримують їх від громадських організацій, держави або церкви.

Водночас численність форм залучення державою громадських організацій до надання послуг, що не є нормативними, зокрема на місцевому рівні, робить їх спроможними допомогти громадам у задоволенні їхніх основних потреб.

Незважаючи на труднощі, пов'язані з цією системою, з якими наразі стикаються громадські організації, вона залишається однією з найбільш перспективних моделей соціального контракування в нових державах-членах.

Альтернативне фінансування

Культурно-історичні умови

Після руйнації комунізму національні спілки та інші громадські організації, які були наступниками партійних організацій (наприклад, організації інвалідів, осіб похилого віку, спілки жінок, письменників і журналістів тощо) продовжували використовувати ті самі будівлі, які були надані їм раніше. В період з 1998 по 2000 рік ці та інші будівлі були передані у власність громадських організацій, що ними користувалися, або пропонували користуватися ними в майбутньому⁵⁰. Це була разова програма, яка реалізувалася за використання тендерних процедур протягом двох років без проведення жодних оцінок доцільності чи впливу.

Тут слід відзначити ще один фактор – політичний характер фінансування громадських організацій з боку держави. Відтоді як змінилася система кожна владна структура віддавала перевагу одним групам громадських організацій перед іншими, що також позначалося на обсягах державної підтримки, яку вони отримували (наприклад, за фінансування конкурували піонерські та скаутські організації, християнські та ліберальні спілки жінок тощо). В середині 90-х років минулого століття Парламентський комітет, що вирішував питання підтримки громадських організацій, потрапив у глухий кут через неспроможність дійти компромісу щодо того, кому віддати перевагу. Тоді група членів Парламенту у складі тодішнього міністра культури та громадських експертів запропонувала ідею відсоткового механізму, який повинен був деполітизувати державну підтримку шляхом перекладення відповідальності за прийняття рішень на платників податку. При запровадженні цієї ідеї (що спочатку стосувалася лише організацій у сфері культури) розглядалися й інші чинники, як-от: низький рівень пожертвувань приватного сектора і необхідність збільшення ресурсів громадських організацій.

⁵⁰ Закон «Про передачу певного державного майна».

Національні особливості

Однією із особливостей угорської політики у сфері розвитку громадянського суспільства була передача майна громадським організаціям. Поряд з релігійними організаціями та профспілками, що мали право вимагати повернення колишнього майна, громадським організаціям також була надана можливість повернути свою «частку». Проте це не привело до створення значних ендавментів громадських організацій. Лише декілька сотень організацій отримали майно, але багато з них не спроможні були підтримувати його в належному стані.

Угорщина також надає пряму підтримку з бюджету деяким національним асоціаціям і «парасольковим» організаціям. Однак можливості цього наразі є дуже обмеженими. Міністерство не може витратити більше 20 000 євро на підтримку будь-якої організації без проведення тендерної процедури. Крім того, надання будь-якій асоціації прямих субсидій з бюджету міністерства має бути схвалене Кабінетом Міністрів.

Відсоткова схема для фізичних осіб є «винаходом» Угорщини, оскільки вона запропонувала її першою з країн Центральної та Східної Європи. Ця схема дозволяє платникам податку передавати 1% сплачуваного ними податку відповідній громадській організації і ще 1% – релігійній або на досягнення цілі, яка щороку визначається державою. Ця схема відсоткової філантропії заслуговує на ретельний аналіз, але ми наведемо тут лише два основні моменти:

- Позитивним є те, що вона допомогла розбудувати зв'язки між громадськими організаціями та суспільством. Саме тому громадські організації звернулися до людей і розповіли про свою діяльність
- Досі невизначеним є її вплив на розвиток «традиційної» або «справжньої» філантропії. Проведені дослідження не дали можливості встановити тут причинний зв'язок, у той час як нові емпіричні дані свідчать про те, що в далекій перспективі (тобто через 10 років) вона може скоріше перешкодити, ніж сприяти розвитку культури філантропії.

Роль громадських організацій

У разі альтернативного фінансування громадські організації є, по суті, одержувачами державних коштів. Однак у випадку системи відсоткової філантропії вони активно спілкуються з громадськістю, а отже, є не лише «пасивними» одержувачами майна або грантів.

Найкращі практики

Незважаючи на існування численних запитань щодо відсоткової схеми та всю критику на її адресу, якщо ця схема буде запроваджена у відповідному контексті та своєчасно, вона допоможе населенню зрозуміти важливість громадських організацій, а також налагодити зв'язки між громадськими організаціями та їхніми громадами.

Обмеження сум, що можуть спрямовуватися на підтримку громадських організацій без проведення тендеру, також має вважатися позитивною практикою країн Центральної та Східної Європи.

Зауваження

Передача права власності на майно, навіть якщо процес і умови такої передачі регулювалися законодавством, була пов'язана з політичним впливом і, в деяких випадках, хабарництвом.

У разі надання допомоги вирішальною є своєчасність. В Угорщині майно, в більшості випадків, надавалося на умовах довгострокової оренди в періоди, коли громадським організаціям було складно підтримувати його в належному стані (при цьому їм було заборонено продавати майно протягом декількох років).

Нова урядова ініціатива із запровадження єдиного податку різко змінить ситуацію, що склалася з 1%-вою філантропією. Обсяг податку, що сплачується фізичними особами,

зменшиться, але кількість фізичних осіб, від яких надходитиме відсоток з податку, збільшиться. Очікується, що податкові надходження скоротяться загалом на 30%, що може справити значний негативний вплив на громадські організації, які більше залежать від доходу від відсоткової філантропії.

Це свідчить про те, що найбільш надійним джерелом доходу в довгостроковій перспективі залишається «справжня» або «традиційна» філантропія, та що державне джерело, яким би інноваційним воно не було, ніколи не замінить підтримку з боку відданих справі фізичних осіб.

Приватні пожертвування за використання інституціоналізованого механізму

Культурно-історичні умови

В Угорщині, на відміну від багатьох інших країн регіону, іноземні донори діяли не напряму. Задля перерозподілу своїх коштів вони використовували або допомагали створити угорські фонди. В середині 90-х років минулого століття існувало не більше 10 таких фондів, що здійснювали перерозподіл грантів, і після того, як донори пішли з регіону, приблизно половина з них згорнула свої програми або звела їх до мінімуму. (Включаючи угорський Фонд Сороса, що був першим у мережі фондів відкритого суспільства в країнах Центральної та Східної Європи, закриття якого в 2007 році ознаменувало кінець ери фінансування з іноземних приватних джерел.)

За часів свого «розквіту» таке фінансування насамперед використовувалося в цілях соціальних інновацій, розробки та запровадження інноваційних послуг і проектів, спрямованих на окремі групи одержувачів послуг. Воно було основним джерелом фінансування, аби інвестувати в розширення можливостей та підвищення рівня професійності громадських організацій і допомагало їх зміцненню часто протягом декількох років (для порівняння, наявні зараз кошти Національного фонду розвитку громадянського суспільства, спрямовані на надання інституційної підтримки, мали витратитися протягом декількох місяців кожного року). Ще однією перевагою західних приватних донорів було те, що вони, в більшості випадків, були політично нейтральними та вважалися такими (за винятком Фонду Сороса, який звинувачували у втручанні в політику)⁵¹.

«Народжені» в Угорщині приватні фонди, що надають гранти, все ще знаходяться на початковому етапі розвитку. Незважаючи на те, що їх кількість поступово зростає, фонди заснувала лише купка фізичних осіб, які займаються філантропічною діяльністю. Вони допомагають, як правило, сучасним митцям або талановитим дітям з бідних родин, тобто людям, а не (громадським) організаціям. Новим багачам ще бракує культури та розуміння підтримки громадських організацій.

Водночас зростає кількість корпоративних фондів, що підтримують громадські організації та розвиток громадянського суспільства в цілому (див. нижче).

Слід зазначити, що угорські фонди, які надають і розподіляють гранти, не мають окремої організаційно-правової форми, а донор – жодних стимулів для створення ендавменту. Тому існує практично не більше двох-трьох вітчизняних фондів, які мають ендавменти, за рахунок яких надаються гранти та на отримання підтримки з яких можуть розраховувати громадські організації в довгостроковій перспективі.

Національні особливості

Перший етап реалізації цільових програм західних донорів, спрямованих на створення вітчизняного сектора надавачів грантів, розпочався в Угорщині запізно. Донори фактично

⁵¹ Однією з умов отримання найбільш сприятливого статусу 501C3 американською організацією є невтручання в політику.

почали формувати фонди-ендаменти з організацій, що перерозподіляють/надають гранти, лише тоді, коли вони вже залишали країну. Внаслідок цього було досягнуто обмеженого успіху в наповненні цих ендаментів, що, в свою чергу, призвело до обмеження сфер надання підтримки за рахунок таких ендаментів.

Роль громадських організацій

На відміну від державних агенцій, приватні донори розглядали громадські організації не лише як одержувачів фінансування, а й як стратегічних партнерів у досягненні їхніх власних довгострокових цілей. Саме тому вони намагалися перебрати на себе відповідальність за надання допомоги громадським організаціям і якомога довше надавати їм інституційну підтримку та гранти за гнучкими схемами.

Найкращі практики, приклади

Прикладом позитивної практики угорських інституційних донорів є обсяги стратегічних інвестицій у справи, які проблематично фінансувати з «філантропічного ринку». Це включало надання підтримки в таких цілях, як розв'язання «циганського питання», захист громадянських свобод, прав людини та соціально вразливих верств населення тощо. Незважаючи на обмежені дані щодо впливу цих програм, вони, без сумніву, усунули прогалину в задоволенні потреб, що не вдалося іншим донорам.

Громадські організації також високо оцінили орієнтовані на одержувача гранту, гнучкі, бюрократично необтяжені механізми фінансування, які пропонують ці фонди. Наприклад, власні внески, як правило, були або непотрібні, або мінімальні, а в більшості випадків, якщо вони були потрібні, приймалися у формі волонтерської праці. Гнучке фінансування у важливих сферах залишало простір для розв'язання питань методом спроб і помилок, а також поступового висхідного накопичення результатів, що є більш природним шляхом досягнення соціальних змін, ніж стратегії, замовлені державою.

Зауваження

Недостатня розмаїтість донорських моделей і стратегій призвела до того, що угорський громадський сектор став дещо «одноманітним» (тобто більшість громадських організацій мають подібне джерело доходу, покладаючись переважно на різні форми державного фінансування та власні доходи). Протягом останніх десяти років ХХ століття Угорщина та її громадські організації належали до лідерів у сфері інновацій в Центральній та Східній Європі, але за перші десять років ХХІ століття це лідерство зменшилося. Сьогодні громадські організації є скоріше виконавцями державних програм, ніж новаторами у своїх галузях.

Незважаючи на те, що обсяги пожертвувань приватних благодійних фондів ніколи не перевищували 7% загального доходу неурядового сектора, їхній потенціал був набагато більшим. Багато громадських організацій, а в деяких випадках організації малих громад, що отримували таку підтримку, спромоглися досягти такого рівня ноу-хау та можливостей, що перетворилися на постачальників і партнерів як компаній, так і влади. Більшість громадських організацій, що спромоглися здобути та реалізувати європейські програми, походили з організацій, «побудованих» за участю іноземних донорів.

Через брак такого фінансування створювати нові громадські організації, здійснювати інвестиції в розвиток послуг і визначати стратегічні напрями діяльності організацій наразі є складним. Незважаючи на те, що корпоративні фонди поступово навчаються «мистецтву надання грантів», вони, ймовірно, так само фінансуватимуть розв'язання більш відомих питань, тому брак грантів від незалежних вітчизняних інституцій буде так само відчутним.

Фінансування з боку приватних юридичних осіб

Культурно-історичні умови

Обсяги допомоги та інституційного фінансування з боку юридичних осіб в цілому збільшуються. Взагалі, подібно до інших країн Центральної та Східної Європи, більший акцент робиться на налагодженні зв'язків з громадськістю та створенні бренду, але при цьому також зростають обсяги класичних благодійних пожертвувань і рівень корпоративної соціальної відповідальності. Дані Управління статистики, отримані в 2009 році, свідчать про те, що дохід, який громадські організації отримують в результаті фінансування з боку юридичних осіб, у порівнянні з 2007 роком збільшився на 20%. Цікаво, що ця форма підтримки не зазнала такого істотного впливу кризи, якого очікували громадські організації.

Нижче наведені результати останнього дослідження, проведеного Угорським форумом донорів:⁵²

- на запитання відповідали 70 із 200 провідних компаній;
- 10% жертвують до 1 млн. угорських форинтів (3500 євро), а 14% – понад 100 млн угорських форинтів (прибл. 357 000 євро) на рік;
- 45% у 2001 році не планують збільшувати свої благодійні бюджети, а 20% – планують.

Рівень обізнаності споживачів завжди був і залишається низьким, що змушує компанії застосовувати більш відповідальні практики. Угорці неодноразово демонстрували, що вони є непропорційно у порівнянні з іншими європейськими країнами чутливими до ціни (якості, доступності та іншим чинникам надається набагато менше значення, не говорячи вже про екологічну та соціальну відповідальність)⁵³.

Першими, хто запровадив більш розвинені схеми надання грантів і корпоративні фонди на загальнодержавному рівні, були західні компанії. Однак результати дослідження, проведеного в 2005 році, показали, що 67% вітчизняних компаній, хоча й неструктуровано та непрофесійно, все ж таки роблять пожертвування⁵⁴, а малі та середні підприємства відіграють важливу роль у наданні підтримки на рівні громади. Таким чином, розвиток пожертвування залишаються більш типовими, ніж стратегічні, але, здається, ситуація ось-ось має змінитися.

Національні особливості

В Угорщині компанії, що надають підтримку суспільно корисним організаціям, отримують істотні податкові пільги, а законодавство також надає стимули до довгострокової підтримки. До доходу можуть не включатися 150% сум коштів, переданих до суспільно корисних організацій як разова допомога, в розмірі не більше 20% оподаткованого прибутку, а при перерахуванні тих самих або більших сум протягом чотирьох років, в дохід щороку можуть не включатися 150% таких коштів у розмірі не більше 25% оподаткованого прибутку. При наданні підтримки громадській організації, що не має статусу суспільно корисної, до доходу на тих самих умовах може не включатися до 100% переданих коштів. Ця схема оподаткування є дуже перспективною, вона сприяла поширенню культури пожертвувань серед угорських компаній⁵⁵.

Однак за останні п'ять років (починаючи з 2008 року) кількість цих пільг значно скоротилася, та наразі лише небагато громадських організацій (ті, що мають статус «провід-

⁵² Дослідження, проведене в жовтні–листопаді 2010 р.

⁵³ *Куті Ева* (ред.) (Kuti, Eva ed.) *Vállalati adományozás Magyarországon Tanulmányok 2005* («Пожертвування юридичних осіб в Угорщині»).

⁵⁴ Там само.

⁵⁵ Жодного поглибленого дослідження впливу такої схеми не проводилося, проте коли надання пільг було припинено, громадські організації повідомили про помітне зниження активності компаній у наданні їм підтримки. Однак незрозуміло, чи це було зумовлено лише зміною в системі оподаткування, чи цьому також сприяв початок фінансової кризи.

них» суспільно корисних і уклали контракт з державною агенцією) можуть розраховувати на отримання пожертвувань, звільнених від податку.

Пожертвування в натуральній формі звільняються від оподаткування ПДВ, що також є спірним питанням.

Роль громадських організацій

Роль громадських організацій, імовірно, краще за всіх розуміють донори – юридичні особи: зокрема, маючи стратегію філантропічної діяльності або реалізації соціальної відповідальності, вони можуть виконувати роль не лише одержувача фінансування, а й поставальника послуг або стратегічного партнера.

Найкращі практики

Донори – юридичні особи часто надають своїм партнерам гранти загального призначення або необмежену оперативну підтримку (наприклад, при змінах законодавства, які істотно ускладнюють рух готівкових коштів). Загалом підтримка є гнучкою та враховує потреби набувача гранту й одержувачів послуг. Жодних власних внесків, як правило, не потрібно.

Існують позитивні практики в сфері прийняття рішень: у деяких випадках прийняття рішень щодо надання грантів є децентралізованим (наприклад, працівники місцевого підрозділу можуть мати власний бюджет і самі вирішувати, кого підтримувати). Іншою цікавою ініціативою є ініціатива першого Банку духовної угорської громади (MagNet Bank), з якої стартувала Програма пожертвувань громади, в рамках якої клієнти банку спільно можуть вирішувати, які НУО (з-поміж зазначених у переліку) отримають 10% річного прибутку Банку. Банк також пропонує фондам і асоціаціям спеціальний пакет послуг, щось на кшталт якого вже давно чекали НУО на угорському ринку фінансових послуг.

Зауваження

Незважаючи на те, що обсяги підтримки з боку юридичних осіб є обмеженими (надається лише в певних сферах і певним громадським організаціям), вона залишається одним з найбільш гнучких джерел доходу громадських організацій. На прикладі Угорщини також можна бачити, що вітчизняні компанії вважають підтримку громадських організацій так само важливою, як і багатонаціональні. Однак вони запізнюються із запровадженням програм регулярних пожертвувань, що спростять для громадських організацій доступ до підтримки та підвищать її надійність. Як тимчасові, так й інституціоналізовані компанії є зазвичай найбільш жвавими донорами громадських організацій.

Пожертвування фізичних осіб

Культурно-історичні умови

Історично склалося так, що до 1989 року в Угорщині працювала потужна, добре фінансована система соціальних послуг. Оскільки якість послуг була відносно високою, населення продовжувало розраховувати на безкоштовне отримання високоякісних послуг навіть після зміни системи. Це істотно позначилося на культурі пожертвувань: у соціальній сфері будь-що має надаватися безкоштовно та безумовно. Як наслідок, люди були не готові надавати громадським організаціям підтримку в довгостроковому постачанні соціальних послуг.

Піднесення благодійної активності фізичних осіб в Угорщині припало на 90-ті роки минулого століття, але й тоді їхні пожертвування були дуже помірними, а за часткою в доходах громадського сектора цей механізм поступався допомозі з боку держави та юридичних осіб. Останнім часом обсяги благодійних пожертвувань фізичних осіб скорочуються: в пе-

ріод з 2007 по 2009 рік суми коштів, які НУО отримують від приватних донорів, зменшилися на 20%. Це можна пояснити дією декількох чинників: (1) економічна криза та зменшення у людей коштів, які вони готові жертвувати; (2) така тенденція до зменшення пожертвувань спостерігалася вже в середині 2000-х років, хоча й не була такою вираженою, (3) до 2009 року дія всіх пільг щодо оподаткування пожертвувань приватних фізичних осіб була зупинена. За останні чотири роки уряд поступово скасував податковий кредит з податку на пожертвування суспільно корисним організаціям, що існував раніше. Хоча сам кредит і не був значним (у дохід могли не включатися 100% перерахованої суми коштів у розмірі не більше 30% оподаткованого доходу, але максимум 200 євро), він міг мати значення для тих, хто ним користувався.

Незважаючи на це, деякі НУО намагаються достукатися до громадськості, проводячи кампанії із залучення коштів, але досягти успіху вдається лише тим, хто займається відносно витратним професійним фандрейзингом. Одним із негативних наслідків закону про одновідсоткову філантропію може бути перешкоджання розвитку «традиційного» методу залучення коштів, тобто налагодженню особистих та регулярних (циклічних) контактів з донорами.

Національні особливості

За сподіваннями, механізм відсоткової філантропії повинен був підвищити низький рівень пожертвувань і збільшити обсяги фінансування великої кількості громадських і релігійних організацій, а також заходів, що становлять суспільний інтерес. Певною мірою він досяг своєї мети, адже люди стали більше обізнаними з громадськими організаціями та почали розмірковувати над тим, котра з них «заслужує» на їхню підтримку шляхом перерахування відсотка від податку.

Більш традиційні форми залучення коштів, як-от збір коштів на вулицях, проведення благодійних заходів і безпосередній діалог, надто не регулюються. Тут існують просто технічні перешкоди, що ускладнюють залучення коштів фізичних осіб (наприклад, чеки приватних клієнтів банків, необхідні для фандрейзингу в рамках найбільш поширених на Заході методів, не використовуються, або понад 50% пожертвувань, отриманих за допомогою СМС, використовуються для сплати податків і зборів).

Роль громадських організацій

Громадська організація виступає як ініціатором відносин, так і набувачем допомоги. Тому вона вважається такою, що заслуговує на підтримку (на відміну від патерналістських відносин з державним донором).

Найкращі практики, приклади

Навіть незважаючи на те, що на пожертвування фізичних осіб припадає лише незначна частка доходу сектора, протягом останніх років розмір доходів від таких пожертвувань у 6-7 разів перевищує дохід від 1%-вої філантропії. Важливо зазначити, що розмір 1%-вої філантропії є фіксованим, а розмір пожертвувань фізичних осіб – ні, він може бути збільшений шляхом започаткування нової справи, визначення нової цільової групи або застосування нових методів звернення по допомогу.

Зауваження

Через доволі жорсткі правила захисту даних, отримання даних про потенційних донорів є складним (досі проблематично знайти дані про донорів у великому обсязі), а тому витратним.

Бракує досвіду застосування різних форм професійного фандрейзингу та відсутні чіткі критерії оцінки успіху.

Схема відсоткової філантропії оперує державними коштами, що, врешті-решт, послаблює участь і прихильність фізичної особи (навіть якщо фізична особа вирішує зробити внесок, вона залишається анонімною та не відчуває фінансових наслідків цього рішення).

Залишається з'ясувати, чи призведе збільшення чистого доходу в результаті запровадження єдиного податку до підвищення рівня пожертвувань фізичних осіб.

Заробляння доходу

Культурно-історичні умови

Заробляння доходу завжди відіграло важливу роль у розвитку громадського сектора Угорщини. Понад 40% доходу угорських громадських організацій припадає на їх власний дохід, що має дві основні складові: дохід від їх основної діяльності (наприклад, проведення тренінгів з адвокаційної діяльності) – 26% і дохід від господарської діяльності, що не є пов'язаною з основною (наприклад, здача в оренду офісних приміщень) – 15%.

Громадські організації можуть займатися економічною діяльністю напряму або через створені ними компанії. Однак фонди й асоціації не можуть створюватися з основною метою здійснення економічної діяльності. Існувала спеціальна організаційно-правова форма – суспільно корисна компанія, яка повинна була служити цілям орієнтованих на надання послуг неприбуткових організацій та могла більш вільно здійснювати економічну діяльність. Проте місцеві муніципалітети почали використовувати її як засіб розміщення контрактів на надання комунальних послуг поза конкурсом (шляхом створення таких компаній). В результаті цього в 2009 році модель була змінена, і тепер жодної привілейованої організаційно-правової форми, яка «автоматично» отримувала статус суспільно корисної, не існує, а юридична особа, яка має будь-яку організаційно-правову форму, може отримати статус суспільно корисної, якщо вона задовольняє вимогам, встановленим для звичайних громадських організацій.

Такі компанії являють собою просту й гнучку форму надання послуг, так само, як на будь-якому ринку, швидко реагуючи на зміни в потребах їх одержувачів. Однак вони, як правило, не беруть участі в конкурсах на отримання грантів, навіть незважаючи на те, що вимоги щодо отримання ними статусу суспільно корисних є аналогічними вимогам до інших громадських організацій. Взагалі, оскільки така форма неприбуткової компанії є новою, досвіду здійснення діяльності за такою схемою ще небагато.

Національні особливості

Угорські громадські організації займаються багатьма видами економічної та господарської діяльності, але існують моделі заробляння доходу, які вони не використовують. До таких моделей належать членські внески.

Більшість громадських організацій, за винятком профспілок, не надають членським внескам великого значення, а часто навіть їх не збирають. Більшість асоціацій досі вважають членські внески символічними.

Громадські організації, які отримують гранти у формі майна (насамперед, від органів місцевої влади і муніципалітетів, а також усе частіше від компаній), знаходяться в більш вигідному становищі, оскільки вони можуть отримувати необмежений дохід від оренди.

Роль громадських організацій

У цій функції громадські організації є проактивними і виступають ініціаторами відносин зі споживачами й одержувачами послуг, а також постачальниками послуг на конкурентному ринку. Важливим є те, що це єдина форма доходу, коли користувач послугою відповідає на послугу, надану громадською організацією, зокрема й у грошовій формі.

Приклади, найкращі практики

Якщо з державним фінансуванням і 1%-вою філантропією були пов'язані численні зловживання, які фіксувалися протягом багатьох років, то економічна діяльність не дала жодного приводу для серйозного скандалу. Це свідчить про те, що Угорщина знайшла спосіб балансування стимулів і засобів контролю при регулюванні цього виду діяльності.

На дохід від основної діяльності припадає 26% загального доходу цього сектора в Угорщині. Цей необмежений дохід дозволяє громадським організаціям інвестувати свої власні ресурси в досягнення цілей, які вони вважають стратегічними, а також у саморозвиток або неосновну діяльність.

Зауваження

Угорщина має низку механізмів, що можуть зробити громадський сектор більш самоопукним. Істотно підвищити ефективність його діяльності можуть стратегічний підхід, спрямований на вдосконалення цих методів, збільшені пільги та чіткі правила.

Діяльність із заробляння доходу більше пов'язана зі сферами, де надання послуг державою є економічно недоцільним, наприклад сферою зайнятості та реінтеграції осіб з обмеженими можливостями у виробництво та сферу послуг.

IV.2. ХОРВАТІЯ

Основна інформація про неприбутковий сектор Хорватії

У 2009 році існувало понад 37 тисяч зареєстрованих громадських організацій, включаючи асоціації, фонди, спортивні та релігійні організації⁵⁶.

Того самого року державне фінансування склало майже 530 млн кун (більш ніж 71 млн євро), що було на 15,5% менше, ніж у 2008 році. Доходи від лотерей склали 46,2% від цієї суми. Більшість цих коштів надходили через Міністерство науки, освіти і спорту (31% загального фінансування). Перше місце за обсягами фінансування посідають спортивні заходи (31%), наступними є проекти в сфері культури, захисту осіб з обмеженими можливостями та соціально вразливих верств населення.

У період з 1999 по 2009 рік держава фінансувала 27 543 проекти громадських організацій, на які припало понад 320 млн євро з коштів, спрямованих у сектор. За результатами дослідження, проведеного серед громадських організацій, які в 2008 році отримували гранти з державного бюджету, основним джерелом фінансування майже 70% цих організацій були кошти центрального та регіональних/місцевих бюджетів.

За даними дослідження індексу громадянського суспільства, 33,2% досліджених громадських організацій отримують кошти від юридичних осіб, при цьому частка останніх у доходах громадських організацій становить у середньому 18,2%.

Державне фінансування

Культурно-історичні умови

Після закінчення громадянської війни громадські організації зайняли міцні позиції в суспільстві. Вони відігравали провідну роль у наданні допомоги та допомогли в розв'язанні післявоєнних конфліктів у громадах. Уся державна система певною мірою перебудовувалася і, в порівнянні з іншими країнами Центральної та Східної Європи, громадський сектор яких знаходиться на ранніх етапах розвитку, часто взаємодіяла з новостворюваним громадським сектором.

У країні реалізовувалися широкомасштабні міжнародні донорські програми. Хорватія належала до країн Західних Балкан, де інші східноєвропейські країни вже перейняли імпортовані ноу-хау. В рамках програм розвитку, як-от програм USAID, працювали експерти з регіону та йшла реалізація спільних проектів з громадськими організаціями країн Центральної Європи.

Водночас історично склалося так, що Хорватія є більш наближеною до Західної Європи, ніж більшість інших країн Західних Балкан, завдяки чому їй легше було запровадити в себе демократичні інститути та європейські норми навіть тоді, коли законодавство було до того ще не готовим (див. закон про фонди). Вона також першою з-поміж країн Балканського півострова вжила стратегічних заходів для підтримки розвитку громадянського суспільства та створила моделі для наслідування.

Національні особливості

Хорватія першою з-поміж країн Західних Балкан почала реалізацію ініціатив з розробки спеціальних механізмів співпраці між державою і громадськими організаціями та меха-

⁵⁶ USAID. Показник життєздатності НУО в Центральній та Східній Європі й Євразії: Хорватія (*The NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia: Croatia*), www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex 2009 р.

нізму підтримки прозорого фінансування громадських організацій⁵⁷. Як наслідок, з'явилися масштабні інновації, найбільш вагомою з яких, поза сумнівом, було створення Національного фонду розвитку громадянського суспільства, що став першим з-поміж подібних фондів у Центральній та Східній Європі та посів особливе місце навіть серед них. Наприклад, на відміну від Угорщини, фонд надає підтримку відносно малій кількості організацій, але саме тому його допомога дозволяє досягти бажаних результатів. Іншою особливістю є багаторічне фінансування (див. найкращі практики).

Національний фонд наразі децентралізується й уклав з чотирма регіональними організаціями договори на реалізацію програм із надання грантів з боку громади. Крім того, громадські організації отримують гранти на підтримку діяльності у відповідних сферах від профільних міністерств. Хорватія також отримує допомогу з Інструменту передвступної допомоги (ІПД), що фінансується ЄС, однією зі складових якого є підтримка розвитку громадянського суспільства.

Виходячи з досвіду, здобутого за декілька років застосування механізму державного фінансування, в лютому 2007 року Парламент ухвалив Кодекс належних практик фінансування громадських організацій⁵⁸ (див: найкращі практики). Метою цього, серед іншого, було уникнути критики з приводу конфліктів інтересів, у яких Національний фонд звинувачували протягом перших років його існування.

Національний фонд є «засобом фінансування» ширшої інституційної системи, що об'єднує громадянське суспільство та хорватський уряд. Він пристосований до потрійної системи хорватської «нової моделі»⁵⁹, що також включає *Державне управління у справах асоціацій* (створене в 1998 році) та нещодавно створену *Раду з питань розвитку громадянського суспільства*, спеціалізований дорадчий орган уряду Хорватії. На Раду покладені здійснення контролю, аналізу й оцінки коштів, що надходять з державного бюджету, та забезпечення відповідності вимогам Кодексу.

Роль громадських організацій

Громадські організації розглядаються як набувачі допомоги та партнери в процесі фінансування з боку держави.

Приклади, найкращі практики

Хорватія провела успішну децентралізацію колишньої централізованої моделі підтримки розвитку громадянського суспільства. (Всі кошти, які громадські організації отримували від держави, раніше розподілялися через Державне управління у справах асоціацій.)

Прикладом ефективної підтримки розвитку громадянського суспільства з боку державного фонду є Національний фонд розвитку громадянського суспільства. В основу його концепції покладений метод «переважної моделі», коли на основі стратегічних пріоритетів визначаються напрями розвитку, які мають найбільший потенціал справляння позитивного впливу навіть на ту частину сектора, що фінансується фондом менше

⁵⁷ Хадзі-Мічева-Еванс (Hadzi-Miceva-Evans) (2010 р.).

⁵⁸ Кодекс належної практики, норм і критеріїв фінансування програм і проектів НУО (*Code of Good Practice, Standards and Benchmarks for the Allocation of Funding for the Programmes and Projects of NGOs*). Офіційний вісник №16/2007, лютий 2007 р.

⁵⁹ Для отримання більш детальної інформації про модель див.: *Відачак Ігор*. Розробка норм і механізмів державного фінансування НУО в Хорватії (Vidacak, Igor. Developing Standards and Mechanisms for Public Financing of NGOs in Croatia), Міжнародний журнал некомерційного права (IJNL), жовтень 2010 р., і *Хадзі-Мічева Катерина*, Інституційно-правові механізми співпраці між державою та НУО в Угорщині, Естонії та Хорватії (*Hadzi-Miceva Katerina, Legal and Institutional Mechanisms for Government-NGO Cooperation in Hungary, Estonia and Croatia*), в *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, за ред. Марека Римжи (Marek Rymsza), (Інститут громадських справ, Польща), 2007 р.

		Фінансово-правова база	Культурно-історичні умови
Взаємодія з державою	Механізми фінансування	Сприятлива	Післявоєнний період: громадські організації надають гуманітарну допомогу; присутність багатьох іноземних держав, слабкий уряд
	Соціальне контракування	Нейтральна, несприятлива	Надання послуг громадськими організаціями субсидується іноземними донорами, відсутність історії участі громадських організацій у наданні державних послуг
	Альтернативне фінансування		Чіткої моделі не визначено
Взаємодія з приватним сектором	Приватні пожертвування за використання інституціоналізованого механізму	Нейтральна, несприятлива	Іноземні організації, що перерозподіляють гранти, не створили в країні жодних фондів-надавачів грантів, незважаючи на велику кількість програм у сфері розширення можливостей
	Пожертвування приватних юридичних осіб	Нейтральна	Через несприятливе бізнес-середовище корпоративна соціальна відповідальність досі знаходиться на ранніх етапах формування
	Пожертвування фізичних осіб	Нейтральна	Пожертвування церкві та благодійництво є традицією; післявоєнна солідарність сприяла більш активним пожертвуванням громади
Зароблений дохід	Заробляння доходу	Сприятлива	Економічна діяльність здійснюється рідко. Раніше громадські організації надавали послуги безкоштовно, а тепер змінювати цей звичай запізно

Національні особливості	Роль громадських організацій	Приклади / найкращі практики	Зауваження
Потрійна система реалізації громадських стратегій: Уряд, Національний фонд розвитку громадянського суспільства та Рада з питань розвитку громадянського суспільства	Набувачі допомоги та партнери	Національний фонд: дохід від лотерей, децентралізована структура, багаторічне фінансування, інституційна підтримка; Кодекс кращих практик фінансування громадських організацій	Перевага: чітка стратегія й автономність. Недолік: малі громадські організації можуть залишитися без підтримки
Відсутність систематичної участі, стратегія знаходиться на стадії розробки. Існують позитивні приклади, зокрема, на місцях	Лобісти змін на краще	Крос-секторальний процес участі, спрямований на розробку стратегії залучення громадських організацій	Громадські організації мають можливість, наприклад, виконувати функції системи управління якістю. Рівень участі громадських організацій відповідатиме очікуванням ЄС
Слабкий сектор фондів; Національний фонд «перебрав на себе» підтримку громадських організацій від організацій, що перерозподіляють гранти; законодавство в сфері діяльності фондів застаріле	Набувачі допомоги	Програмою для хорватських НУО CroNGO запроваджена належна практика надання грантів, яку здійснює Національний фонд (багаторічне інституційне фінансування)	Роль приватних донорів перебрала на себе держава
Зростання обсягів підтримки громадських організацій з боку компаній, але, це є, здебільшого, разовою допомогою. Податкові пільги незначні	Лише набувачі допомоги	Деякі компанії запровадили відповідальні практики, прикладом чого може служити кампанія із залучення коштів по телефону, проведена компанією «Hrvatski Telekom»	Процес розвитку корпоративної філантропії істотно не відрізняється від процесу, що відбувається в інших країнах
Від більшості хорватів надходять лише невеликі кошти. Поширюється використання нових технологій	В цілому залучають кошти неактивно	Існує декілька прикладів успішного залучення коштів, наприклад, Асоціацією з підготовки собак-поводирів	Незважаючи на, в цілому, позитивне ставлення до пожертвувань, громадські організації не залучають жодних коштів; вони не знайомі з професійним фандрейзингом
Правова база є сприятливою для здійснення громадськими організаціями економічної діяльності, дохід від основної діяльності не оподатковується, однак, існують певні питання щодо тлумачень. Статус суспільно корисної організації відсутній	Ініціатори, постачальники послуг	Існує декілька прикладів успішного соціального підприємництва, зокрема, в сфері охорони довкілля	Перехідному процесу й економічному розвитку може сприяти підвищення ролі громадських організацій у соціальному підприємстві та наданні соціальних послуг

(ефект множення). Він визначив стратегічну мету, якої має намір досягти, та розглядає громадські організації як основних партнерів в її досягненні (а не лише засобами досягнення цієї мети).

Основною метою є заохочення громадян Хорватії до активної участі в суспільному житті – не лише до участі у виборах, а й до турботливого ставлення один до одного та розв'язання соціальних проблем повсякдення. Фонд використовує відповідні, ефективні механізми фінансування, що відповідають принципам розвитку (як-от міцність місцевих зв'язків та довгостроковість процесів). Наприклад, замість надання дуже малих прямих грантів на фінансування програм громадських організацій, орієнтованих на громаду (подібно до угорського фонду) він уклав угоди з регіональними посередниками, спроможними реалізувати ці програми більш ефективно. Від решти регіону фонд також відрізняє надання ним підтримки громадським організаціям у їх інституційному розвитку протягом аж трьох років. Це не є притаманним державним донорам, що надають підтримку, як правило, на річній основі.

Крім того, Фонд фінансується за рахунок доходів від лотерей, що з року в рік забезпечує відносно надійне та передбачуване фінансування (на відміну від інших країн, де Фонд поповнюється за рахунок відрахувань з річного бюджету).

Також позитивним прикладом є Кодекс належних практик державного фінансування громадських організацій, в якому визначені основні правила та процедури, які повинні застосовувати органи державної влади всіх рівнів при розподілі державних грантів. Це досягається завдяки тому, що він є дуже простим і зрозумілим документом, який містить вісім основних принципів і конкретні рекомендації щодо їх застосування.

Зауваження

Перевага моделі полягає в її зосередженості на великих і середніх громадських організаціях, що є провідними на ринку та спроможні розробити ефективні програми. Водночас вона також має один недолік – сільським і новим громадським організаціям складно отримати до неї доступ⁶⁰. Іншою перевагою є те, що, незважаючи на напрацювання загальних стратегій урядом, Фонд може приймати рішення самостійно та спроможний розробляти ефективні практики фінансування з урахуванням потреб громадських організацій, що робить його надійним партнером у довгостроковій перспективі.

Соціальне контракування

Культурно-історичні умови

На відміну від Угорщини, надання послуг громадськими організаціями в Хорватії значною мірою субсидувалося іноземними донорами, а послуги надавалися безкоштовно, тому за останні десятиліття традиція соціального контракування не набула такого розвитку, як в Угорщині. Очікування безкоштовних соціальних послуг від держави поєдналося з очікуванням безкоштовних соціальних послуг від громадських організацій. Таким чином, як громадяни, так і держава очікують, що вони не повинні платити громадським організаціям за надані послуги. Громадські організації також мали таку думку, але намагаються бути спроможними і надалі надавати послуги і тому почали лобювати зміни в ситуації, що склалася. В результаті вже існує декілька прикладів ефективного надання громадськими організаціями послуг на муніципальному рівні.

⁶⁰ За результатами дослідження індексу громадянського суспільства, проведеного в 2005 році, з географічного розподілу громадських організацій стає помітним їх міський характер. Більшість громадських організацій не мають міцних зв'язків з місцевими громадами, де активність громадян обмежується переважно неформальною допомогою сусідам та рідним.

Національні особливості

У Хорватії громадські організації беруть участь у наданні соціальних послуг несистематично, а місцева влада часто не зацікавлена в укладанні з ними контрактів. Водночас між державою та громадським сектором розпочинається діалог стосовно можливостей. Була створена робоча група з розробки Пропозиції щодо покращення системи укладання з громадськими організаціями контрактів на надання соціальних послуг, що становлять державний інтерес⁶¹.

Роль громадських організацій

За відсутності механізму фінансування громадські організації в основному лобіюють зміни на краще.

Приклади, найкращі практики

Однією з кращих практик є очолення Управлінням з питань співпраці з НУО крос-секторального, спільного консультативного процесу за участю компетентних міністерств, органів місцевої влади та громадських організацій, аби розробити стратегію, спрямовану на покращення ситуації із соціальним контракуванням.

Зауваження

Завдяки інвестиціям, спрямованим на розширення інституційних можливостей, з боку як іноземних донорів, так і держави, хорватські громадські організації спроможні ефективно надавати високоякісні послуги. Відповідно до європейських практик, у результаті співпраці між секторами невдовзі може з'явитися система соціального контракування. Існують свідчення готовності до такої співпраці, наприклад, група громадських організацій робила спроби застосування загальноприйнятих систем управління якістю до послуг, що ними надаються⁶².

Приватні пожертвування за використання інституціоналізованого механізму

Культурно-історичні умови

Незважаючи на існування широкомасштабних програм іноземної допомоги, за деякими винятками, кошти, що надходили з приватних джерел, були незначними. Протягом тривалого часу USAID фінансувало Програму створення CroNGO (організації з перерозподілу грантів), що відіграла роль напівприватного донора. По суті, лише декілька великих державних фондів, як-от USAID, а останнім часом Національний фонд відігравали роль класичних приватних інституціоналізованих джерел фінансування, спрямованих на розширення можливостей громадських організацій, покриття їх накладних витрат, фінансування інноваційних проектів тощо. USAID уже мало досвід роботи в країнах Центральної Європи, де таке розширення можливостей сприяло зміцненню сектора в цілому. Потім відкрився Національний фонд, аби перейняти від таких донорів кращі практики, наприклад, у сфері надання інституційної підтримки та багаторічного фінансування.

Національні особливості

Хорватія отримувала набагато більші обсяги іноземної допомоги, ніж Угорщина, та реалізувала широкомасштабні програми розвитку. Проте, на відміну від Угорщини, у країні

⁶¹ Показник життєздатності НУО, USAID, 2009 р. (USAID NGO Sustainability Index 2009).

⁶² Практична система забезпечення якості для малих організацій британського Агентства з оцінки діяльності благодійних організацій (PQASSO by Charities Evaluation Services (CES) UK).

практично не існувало місцевих організацій з перерозподілу грантів і вітчизняних фондів, які надавали б гранти.

Основних причин дві. По-перше, коли в 2003 році був створений Національний фонд розвитку громадянського суспільства, іноземним донорам могло здатися, що держава «перебрала на себе» фінансування основних одержувачів їхніх грантів, а тому вони менше переймалися «стратегіями відходу». По-друге, Хорватія була балканською країною, де через внутрішньополітичну боротьбу все ще діяв застарілий закон про фонди. Він містить, наприклад, положення про те, що фонди не можуть створюватися в незаконних або аморальних цілях і «за відсутності серйозних підстав для створення фонду, особливо, якщо мета, з якою створюється фонд, є явно несерйозною»⁶³. Звичайно, такі положення залишають багато простору для тлумачень, проте жодних проблем з реєстрацією фондів у Хорватії не виникло. Водночас не існувало жодних правових чи фінансових стимулів до розвитку вітчизняних фондів, що надають гранти.

Роль громадських організацій

У своїх відносинах з іноземними приватними фондами громадські організації відігравали здебільшого роль набувача допомоги.

Приклади, найкращі практики

Однією з найбільш успішних програм фінансування з точки зору розширення можливостей громадських організацій була програма створення CroNGO. Вона включала інституційне фінансування протягом трьох років у поєднанні з наданням технічної допомоги в розробці стратегії розвитку та забезпечення життєздатності організації; крім того, проводилися тренінги та здійснювалося пілотне фінансування проектів у сфері залучення коштів і заробляння доходу. В рамках програми були реалізовані декілька широкомасштабних проектів у сфері залучення коштів, в результаті чого була досягнута конкретна мета, що є не притаманним регіону⁶⁴.

Зауваження

Роль приватних донорів у фінансуванні основних громадських організацій національного рівня та у реагуванні на потреби розвитку громадянського суспільства (інституційна підтримка, пілотні проекти) перебрала на себе держава. Водночас внаслідок існування центральних джерел заможні громадяни та потужні компанії отримували замало стимулів до створення приватних благодійних фондів.

Пожертвування юридичних осіб

Культурно-історичні умови

У ході дослідження, проведеного Європейською мережею досліджень в галузі філантропії (NROP), було виявлено, що «за своїм типом держава загального добробуту, яка постає в Хорватії, не сприяє розвитку соціально відповідального корпоративного сектора, оскільки корпоративний сектор повинен сплачувати високі податки та збори на досягнення соціальних і публічних цілей, проте в суспільстві в цілому він не вважається важливим гравцем»⁶⁵.

⁶³ Закон «Про організації та фонди». *Офіційний вісник №36/1995, 64/2001*.

⁶⁴ Наприклад, Хорватська асоціація з підготовки собак-поводирів і забезпечення мобільності сліпих залучила 500 000 євро на будівництво центру підготовки собак, що було великим успіхом, який перевищив усі сподівання.

⁶⁵ Європейська мережа досліджень у галузі філантропії, Хорватія <http://www.ernop.eu/country/24/croatia.html#Data>

За результатами останнього дослідження ступеня соціальної відповідальності великих компаній, понад 50% респондентів вважають, що їхня соціальна відповідальність є неістотною (20,8%) або обмеженою (33,6%). Загалом фірми вбачають у таких видатках ще один спосіб витрачання коштів на маркетинг або спонсорство, а не свою соціальну відповідальність⁶⁶. Водночас засоби масової інформації приділяють благодійництву велику увагу та, за повідомленнями, історії, що публікуються в них, спонукають фізичних осіб і донорів жертвувати більше.

Відповідно до звіту ENROP, малі та середні підприємства стають активними у своїх громадах, незважаючи на те, що продовжують допомагати, в основному в проведенні спортивних і культурних заходів. Отже, наразі в цілому корпоративна філантропія вважається доволі обмеженою.

Національні особливості

Загалом корпоративна філантропія являє собою нову та зростаючу тенденцію у формуванні загального доходу сектора. За результатами дослідження, проведеного альянсом Civicus у 2005 році в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства», 33,2% досліджених громадських організацій отримують кошти від корпоративного сектора, а частка коштів юридичних осіб у їхньому доході становить у середньому 18,2%⁶⁷. Це можна вважати помірним рівнем благодійної допомоги, проте, за повідомленнями громадських організацій, ці кошти й досі не вважаються надійним, передбачуваним джерелом доходу, ймовірно, через переважання разових пожертвувань (відсутність стратегічних програм підтримки громадських організацій). Наприклад, лише декілька компаній створили фонди, що надають гранти.

У результаті значних іноземних інвестицій в різні галузі, що послужило розробці стратегій регулювання благодійної діяльності іноземних компаній, обсяги фінансування зростають, але воно має менш інституціоналізований характер. Вітчизняні компанії також все активніше беруть участь у фінансуванні програм у сфері благодійництва, а молоді підприємці виявляють зацікавленість в підтримці громадських організацій у своїх громадах⁶⁸. Пільги щодо оподаткування пожертвувань підприємств є незначними (до 2% податкової бази).

Роль громадських організацій

Взагалі корпоративний сектор розглядає громадські організації лише як набувачів їхньої підтримки, тоді як асоціації бачать у ньому донора. Таке вузьке бачення відносин між громадянським суспільством і бізнесом призводить до обмеження кількості партнерств між громадськими організаціями та корпоративним сектором⁶⁹.

Приклади, найкращі практики

Окрилена успіхом, якого досягла ціла низка організацій, що надають гуманітарну допомогу, в залученні коштів по телефону, компанія «Hrvatski Telekom» відмовилася від свого права на отримання прибутків від таких організацій, аби вони змогли використовувати всі залучені кошти лише в гуманітарних цілях. У співпраці з Урядом компанія «Hrvatski Telekom» створила комітет з присвоєння телефонних номерів організаціям, що надають гуманітарну допомогу⁷⁰. Важливу роль у формуванні культури пожертвувань також відіграють будівельні компанії та банки, які часто мають клієнтів по всьому світу. Також, здебільшого на місцевому рівні, активізуються малі та середні підприємства.

⁶⁶ Там само.

⁶⁷ Звіт за результатами дослідження, проведеного Civicus в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства» в Хорватії, 2005 р. http://www.civicus.org/new/media/Croatia_country_report_English.pdf

⁶⁸ ENROP.

⁶⁹ ENROP.

⁷⁰ Звіт за результатами дослідження індексу громадянського суспільства.

Зауваження

За рівнем розвитку корпоративної філантропії Хорватія істотно не відрізняється від інших країн Центральної та Східної Європи.

Пожертвування фізичних осіб

Культурно-історичні умови

Незважаючи на те, що регулярні пожертвування фізичних осіб громадським організаціям не є традицією в країні, культура пожертвувань на благодійні та інші публічні цілі являє собою важливу складову культури громадянського суспільства. Крім того, післявоєнна солідарність спонукала до пожертвувань на рівні громад – люди ділилися своїми харчами та речами, навіть незважаючи на гуманітарну допомогу (хоча етнічні бар'єри долалися не завжди).

Більшість громадян Хорватії жертвують на благодійність лише невеликі кошти. За результатами дослідження індексу громадянського суспільства, розмір пожертвувань 76,6% респондентів у 2004 році не перевищував 500 кун (83 дол. США). Враховуючи середньорічний чистий дохід, що в 2004 році становив 4143 кун (690 дол. США), це становить 1,2% річного доходу респондента. За результатами іншого дослідження (проведеного в 2006 році), 77,8% громадян жертвували до 500 кун і лише 4,7% – більше⁷¹.

Національні особливості

За результатами дослідження індексу громадянського суспільства, в 2004 році гуманітарну допомогу грошима або товарами, як-от одягом та продуктами харчування, надали 66,8% громадян. Відтоді обсяги благодійних пожертвувань збільшилися, почасти завдяки впровадженню нових технологій пожертвувань по телефону або періодичних платежів (див.: Приклади, також у частині, присвяченій корпоративній філантропії). На благодійні цілі жертвують кошти більше жінки, ніж чоловіки. До таких пожертвувань більше схильні громадяни з вищою освітою.

Роль громадських організацій

Громадські організації залучають кошти громадян, як правило, не дуже активно. Коли вони цим займаються, то виступають ініціаторами та набувачами допомоги.

Приклади, найкращі практики

Незважаючи на незначну поширеність благодійних пожертвувань, існують позитивні приклади організацій, що займаються фандрейзингом за використання професійного підходу та сучасних технологій. Як приклад, у звіті Civicus згадується Асоціація «PUŽ», що частково фінансується за рахунок постійних переказів коштів через банки, які громадяни можуть здійснювати, не сплачуючи за це жодних додаткових зборів, у результаті чого на рахунок асоціації регулярно переказується, хоч і невелика частка місячних доходів громадян.

Зауваження

Результати дослідження свідчать про те, що громадськість ставиться до культури пожертвувань в цілому позитивно. Однак частка пожертвувань фізичних осіб у фінансуванні громадських організацій не є значною. Причин цього може бути декілька, але основною, на нашу думку, є те, що громадські організації можуть залучати ресурси держави (на загальнодержавному або місцевому рівнях) та юридичних осіб, а тому небагато з них відчують потребу в залученні коштів громадян. Громадські організації не обізнані з технологія-

⁷¹ Дослідження, проведене Франком Сакічем (Frank Sakic) (2006 р.), у звіті ENROP.

ми професійного фандрейзингу та невмотивовані їх «шукати», вони просто не звертаються до людей. На підтримку цієї теорії свідчить той факт, що кожного разу, коли громадська організація вирішує розпочати діяльність із фандрейзингу, така діяльність в більшості випадків виявляється успішною.

Заробляння доходу

Культурно-історичні умови

Самофінансування громадських організацій у Хорватії залишається малопоширеною практикою. Економічна діяльність громадських організацій належним чином не розвинулася з декількох причин, включаючи той факт, що донорські програми часто не дозволяли їм отримувати плату за товари та послуги, які вони надавали за підтримки донора. Тому для них виявилось майже неможливим надавати ті самі, але вже платні послуги після того, як донори припинили надавати їм підтримку, а вони не скористалися нагодою підвищити свою життєздатність. З іншого боку, громадські організації також часто вважають надання ними платних послуг таким, що суперечить ідеї солідарності та допомоги тим, хто її потребує. Крім того, аби реалізувати комерційні проекти, їм бракує можливостей та підприємницького духу. Насамкінець, відсутнє чітке тлумачення законодавчої бази, що, в принципі, дозволяє громадським організаціям здійснювати комерційну діяльність⁷².

Національні особливості

Хорватська законодавча база сприяє здійсненню громадськими організаціями економічної діяльності. Така діяльність дозволена законодавством і не оподатковується, якщо пов'язана зі статутною діяльністю громадської організації. Громадські організації звільняються від податку на прибуток від комерційної діяльності, якщо таке звільнення не призводить до отримання «невиправданої переваги на ринку». Якщо компетентний податковий орган дійде висновку щодо отримання такої переваги (чого раніше на практиці ніколи не траплялося), то дохід громадської організації підлягає оподаткуванню, що тягне за собою ті самі зобов'язання, які мають прибуткові організації (20%). Громадські організації також сплачуватимуть ті самі податки, що й прибуткові, при створенні ними компаній, через які вони здійснюватимуть економічну діяльність. Не визначено, чи допускається здійснення лише економічної діяльності, визначеної в статуті громадської організації. Також не зрозуміло, виходячи з чого можна судити про існування «невиправданої переваги на ринку», проте вважається, що таке положення має допомогти уникнути можливих незаконних звільнень від податку.

Громадські організації лобюють запровадження статусу суспільно корисної організації, що підвищить рівні прозорості діяльності та звітності громадських організацій, які отримають такий статус, а отже, зменшить можливість здійснення економічної діяльності за умов незаконного звільнення від податку. Це дозволить законодавцям скасувати неоднозначне положення щодо «невиправданих ринкових переваг», оскільки від оподаткування звільнятиметься лише економічна діяльність суспільно корисних організацій, пов'язана з їх основною діяльністю.

Роль громадських організацій

Ініціатори, постачальники послуг. Однією з причин низької активності громадських організацій у цій сфері може бути те, що вони незручно почуваються в ролі «продавців».

⁷² Посібник із самофінансування неприбуткових організацій в Хорватії (NESsT). <http://www.nesst.org/documents/2006CroatiaLegalGuideEN.pdf>

Приклади, найкращі практики

Незважаючи на те, що здійснення економічної діяльності в секторі соціальних послуг перетворюється на тенденцію, а деякі тренувально-консультаційні організації включили таку діяльність до своїх бізнес-моделей, на загальнодержавному рівні вона досі не є поширеною. Однак існують деякі позитивні приклади, наприклад діяльність організацій відповідно до рекомендацій NESsT (Групи з питань розвитку самофінансування неприбуткових організацій), включаючи оренду їхніх прибережних будівель і продаж памперсів⁷³.

Зауваження

Країні довелося за дуже короткий час подолати складний відрізок своєї історії – з країни, де щойно закінчилась громадянська війна, вона перетворилася на країну, що готується до вступу в ЄС і повинна привести більшість новостворених систем і механізмів у відповідність з його очікуваннями. Це також може надати можливість для забезпечення активнішої участі громадських організацій у процесі економічного розвитку шляхом стимулювання соціального підприємництва та постачання послуг громадськими організаціями.

Запровадження статусу суспільно корисної організації може допомогти в усуненні законодавчих невизначеностей щодо оподаткування економічної діяльності громадських організацій.

⁷³ <http://www.nesst.org/NVFCentralEurope.asp#LSCroatia>

IV.3. НІМЕЧЧИНА

Основна інформація про неприбутковий сектор Німеччини

У третьому секторі Німеччини існують два основні види неприбуткових організацій:

- понад 550 000 зареєстрованих асоціацій⁷⁴;
- понад 160 00 фондів⁷⁵.

Крім того, існує понад 5 000 кооперативів, що також відіграють важливу роль⁷⁶.

Інформація про фінансовий стан громадського сектора Німеччини

Неприбутковий сектор у Німеччині є важливою економічною силою з точки зору як видатків, так і зайнятості. У ньому зайнято 3,6% населення працездатного віку, а включаючи волонтерів – це еквівалентно 6,6%. Видатки на його фінансування складають 4% ВВП. Насправді, якби німецьке громадянське суспільство було країною, її ВВП для Німеччини становив би 2,2 трлн доларів США (приблизно 1,7 трлн євро), що набагато перевищує середній показник по всіх 35 країнах, проаналізованих у *Звіті за результатами аналізу світового громадянського суспільства*⁷⁷, який становить 1,3 трлн доларів США (близько 1 трлн євро).

У Звіті за результатами аналізу світового громадянського суспільства також визначено, що джерела доходу громадських організацій без урахування волонтерської праці є такими: державне фінансування (64,3%), філантропія (3,4%) і доход від економічної діяльності (32,3%). Відповідно до цього Звіту, якщо врахувати волонтерську працю (як благодійництво), ці цифри зміняться таким чином: 42,5% припаде на підтримку з боку держави, 36,2% – на філантропію та 21,3% – на економічну діяльність.

Механізми державного фінансування

Культурно-історичні умови

Німеччина має розвинутий третій сектор, що характеризується потужною підтримкою з боку держави. Неприбутковий сектор відіграє важливу роль у повсякденному житті німецьких громадян, постачаючи більшість основних соціальних послуг за так званим «принципом субсидіарності» (див.: Соціальне контракування). Завдяки їхній важливій ролі в постачанні послуг і повсякденному житті суспільства громадські організації отримують високу оцінку з боку як суспільства, так і держави.

З часів Другої світової війни Німеччина не мала права вести військові операції за кордоном, але водночас, з огляду на її орієнтовану на експорт економіку, вона не могла бути ізолюваною та мала розвивати свої експортні ринки. Відтак вона почала відігравати важли-

⁷⁴ У 2008 році існувала 554 401 зареєстрована асоціація. Джерело: Vereinsstatistik 2008 (Статистика асоціацій за 2008 рік), дослідження, проведене в 2008 році компанією V&M Service GmbH спільно з Науково-дослідним інститутом соціології Кельнського університету, доступне з: <http://www.vita.it/guide/view/50/91455>.

⁷⁵ У 2008 році існувало 16 406 фондів. Джерело: Stiftungen in Zahlen – Errichtungen und Bestand rechtsfaehiger Stiftungen des beurgerlichen Rechts in Deutschland im Jahr 2008 (Фонди в цифрах – структура та ресурси громадських фондів, створених у Німеччині згідно із законом, станом на 2008 рік), Асоціація фондів Німеччини, опубліковане в 2009 році, доступне з: <http://www.vita.it/guide/view/50/91455>

⁷⁶ За даними Німецького Союзу Кооперативів і Райффайзен-Банків (DGRV), в 2007 році в Німеччині існував 5291 кооператив, що мав приблизно 17,6 млн членів.

⁷⁷ *Лестер М. Саламон, С. Войцех Соколовскі, Регіна Ліст.* Аналіз світового громадянського суспільства; проведений в рамках проекту Університету ім. Джона Хопкінса «Порівняльний аналіз неприбуткових секторів» (Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List, Global Civil Society – An Overview, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project), 2003 р.

		Фінансово-правова база	Культурно-історичні умови
Взаємодія з державою	Механізми фінансування	Сприятлива	Розвинутий третій сектор, що отримує потужну підтримку з боку держави. Визнання ролі громадських організацій з боку суспільства. Додана вартість громадських організацій визнана державою. Возз'єднання сприяло швидкому розвитку громадського сектора на сході
	Соціальне контракування	Зразкова	Субсидіарність як основний принцип означає надання переваги неприбутковим постачальникам перед державними. Громадський сектор має дві основні складові, включаючи квазідержавних постачальників послуг і більш наближені до населення громадські асоціації
	Альтернативне фінансування		Чіткої моделі не визначено
Взаємодія з приватним сектором	Приватні пожертвування за використання інституціо-налізованого механізму	Зразкова	Дев'яності роки минулого століття позначилися рухом на підтримку реформи фондів. Відтоді спостерігається стрімке збільшення кількості приватних фондів, адже з'явилося нове покоління донорів
	Пожертвування приватних юридичних осіб	Сприятлива	Корпоративна соціальна відповідальність у Німеччині стала предметом тривалих обговорень. Групи споживачів спонукають до застосування кращих практик
	Пожертвування фізичних осіб	Сприятлива	Німеччина знаходиться посередині в рейтингу європейських країн за рівнем пожертвувань відносно ВВП (0,22%). Церковний податок свідчить про готовність брати участь у добрих справах, при цьому очікується, що держава фінансуватиме витрати на соціальні потреби за рахунок податкових надходжень
Зароблений дохід	Заробляння доходу	Сприятлива	Здійснення економічної діяльності в німецькому третьому секторі є традицією. Нею займаються кооперативи, житлово-будівельні та банківські асоціації. Також важливим джерелом доходу є членські внески

Національні особливості	Роль громадських організацій	Приклади / найкращі практики	Зауваження
Активна підтримка з боку держави, на яку припадає понад 60% доходу сектора, при цьому зберігається політична та професійна незалежність громадських організацій	Одержувачі фінансування та партнери	Можливість збереження організаційної автономності, незважаючи на підтримку з боку держави	Держава здійснює інвестиції, спрямовані на розширення можливостей громадських організацій. Незалежність громадських організацій не означає відсутність контролю за використанням державних коштів
Громадські організації об'єднані в 6 федерацій, що представляють інтереси своїх членів у відносинах з державою. Послуги фінансуються за рахунок внесків у фонди соціального забезпечення та субсидій	Постачальники послуг, партнери й одержувачі субсидій	Нормативна підтримка фінансується за рахунок внесків у фонди соціального забезпечення та субсидій, що дозволяють покрити всі витрати громадських організацій	Деякі елементи моделі притаманні лише Німеччині, але важливими є принципи. Така модель потребує добре підготовлених, професійних громадських організацій
У 2007 році була запроваджена дуже сприятлива схема податкових пільг, в результаті чого щороку створюється понад 1000 нових фондів. Існує багато різновидів цих фондів, включаючи політичні	Одержувачі грантів	Схема податкових пільг створює реальні стимули. Політичні фонди дозволяють відокремити політично орієнтовані громадські організації від інших	Легітимність набуття статку та чітко визначені суспільно корисні цілі є важливими для забезпечення прозорості системи
Існує багато форм корпоративної філантропії, але стратегічні програми почали з'являтися лише останнім часом. На компанії також позитивно вплинула податкова реформа 2007 року, але цей вплив є непомітним через кризу	Набувачі допомоги	Потужні корпоративні фонди відіграють важливу роль у фінансуванні досліджень та інновацій	Створені сприятливі умови для великих і малих підприємств, малі та середні підприємства сприяють розвитку на місцях
Спостерігається тенденція до зниження рівня пожертвувань. Благодійні перекази коштів за кордон також підлягають пільговому оподаткуванню, якщо вони надають «потенційну перевагу» німецькому народу. Декілька великих громадських організацій, що займаються фандрейзингом, залучають кошти, що становлять основну частку доходу сектора	Набувачі допомоги та посередники в наданні допомоги	У 2007 році ухвалені спрощені та гармонізовані правила оподаткування пожертвувань за пільговою шкалою	У країнах з високим податком на доходи фізичних осіб спостерігається нижчий рівень пожертвувань відносно ВВП
Громадські організації можуть здійснювати неоподатковувану економічну діяльність, пов'язану з їх основною діяльністю, за умови отримання ними статусу суспільно корисних, що є чітко визначеним і так само чітко регулюється	Ініціатори, постачальники послуг	Економічна діяльність оподатковується на основі чітко визначеного статусу суспільно корисної організації	Ця модель дозволяє громадським організаціям отримувати значний дохід від економічної діяльності, уникаючи зловживань

ву роль у міжнародному розвитку – ще одній сфері, в якій беруть активну участь громадські організації. Думка про громадські організації Міністерства закордонних справ Німеччини, яке визнає їх додану вартість, відображає ставлення до них з боку держави взагалі:

«Неурядові організації є проявом участі громадянського суспільства (...). Сила НУО полягає, серед іншого, у високому ступені мотивації їхніх працівників і партнерів та їх володінні спеціальними ноу-хау, а також у тому, що вони знаходяться в тісному контакті з вразливими верствами населення, без чого люди не зможуть подолати свої проблеми та виявити ініціативу.

*Спільною ознакою всіх НУО є те, що вони не мають функцій державної влади, і навпаки, що держава не справляє на них жодного безпосереднього впливу. Незважаючи на це або, можливо, саме з цієї причини робота НУО дуже високо оцінюється населенням і засобами масової інформації в усьому світі. Внаслідок цього багато НУО легше знаходять спільну мову з громадянами, ніж з органами влади. Багато де їм вдається встановити особливі відносини, побудовані на довірі. Це служить надійною основою для подальшої взаємодії та діалогу в критичних, зокрема, політично хитких ситуаціях, навіть у країнах, де співпраця з державою є проблематичною або неможливою з політичних причин».*⁷⁸

На розвиток німецького неприбуткового сектора також вплинули возз'єднання Західної і Східної Німеччини, що відбулося в 1990 році, та подальший розвиток неприбуткового сектора Східної Німеччини. У цьому зв'язку в Звіті за результатами аналізу світового громадянського суспільства говориться: «На відміну від досвіду інших країн Центральної Європи з перехідною економікою, східнонімецький неприбутковий сектор, що розвивається, запозичив багато схем, що існують у Західній Німеччині, а за розміром, структурою і складом його наразі практично неможливо відрізнити від його західнонімецького аналога».⁷⁹

Національні особливості

Дивним у відносинах між державою та громадськими організаціями в Німеччині є подвійна наявність фінансової підтримки та відносно високий рівень політичної незалежності (автономності). Взагалі, держава вважає своїм обов'язком підтримувати неприбуткові організації, що виконують важливу соціальну роль і допомагають реалізувати державну політику (наприклад, у сферах надання соціальних послуг, охорони довкілля чи міжнародного розвитку). Проте водночас існує думка, що громадські організації є автономними і що держава не повинна диктувати, в якому напрямі їм розвиватися.

Це прогресивне ставлення ґрунтується на здавна існуючих принципах, що впливають на законодавство та керують повсякденним життям німецьких громадян. Поряд із принципом субсидіарності, який має найбільше значення для неприбуткового сектора й описаний нижче, до них також належать принципи **самоуправління й економічної самоорганізації громадян** (Gemeinwirtschaft)⁸⁰. Перший походить із XIX століття й абсолютної монархії, яка зрозуміла: аби зберегти федеральну владу, доведеться дозволити своїм громадянам самоорганізуватися. Відтоді існує дуалізм – потужна централізована федеральна держава, за якою завжди залишається останнє слово у «великій політиці», та громадяни, які організуються знизу – вгору, аби впорядкувати своє повсякденне життя. З громадської економіки постали кооперативний рух і асоціації взаємодопомоги в банківській та житлово-будівельній сферах – ще одна підвалина, на якій базується розмаїтий третій сектор Німеччини, утворена автономними органами самоорганізації населення.

⁷⁸ Веб-сайт Міністерства закордонних справ: http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/players/ngos/index.html

⁷⁹ Німеччина: Возз'єднання та зміна. У Звіті за результатами аналізу світового громадянського суспільства (Germany: Unification and Change. In: Global Civil Society) стор. 99 http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP/CNP_GCS1_Germany.PDF.

⁸⁰ Там само, стор. 105.

У світлі зазначеного вище держава фінансує з бюджету діяльність різних громадських організацій на всіх рівнях, зокрема на загальнодержавному та місцевому. Федеральна підтримка також надається за декількома стратегічними напрямками, як-от виховання молоді, охорона довкілля чи міжнародний розвиток. У цих випадках, як правило, або надаються гранти на реалізацію проектів, або між компетентним міністерством (або федеральним органом) і громадською організацією укладається угода про довгострокове стратегічне партнерство. На місцевому рівні типовими способами підтримки громадських організацій є гранти та пряма підтримка з бюджету⁸¹.

Слід зазначити, що за умов зростання економічних обмежень, що походить не лише з останньої економічної кризи, а й більш глибокої кризи держави загального добробуту з високим рівнем видатків, кількість охоплених громадських організацій та обсяги їх підтримки зменшуються. Ця тенденція є неминучою, однак німецький уряд винайшов альтернативні шляхи надання підтримки громадським організаціям, які він також вважає необхідними з точки зору подолання наслідків економічної кризи, а саме – стимулювання приватної філантропії (див.: Приватні пожертвування за використання інституціоналізованого механізму).

Роль громадських організацій

Громадські організації є переважно одержувачами фінансування, але й розглядаються як партнери в процесі соціально-економічного розвитку громад.

Приклади, найкращі практики

Поєднання державного фінансування та визнання автономності організації є важливою позитивною практикою, яку важко зустріти в країнах Центральної та Східної Європи. Незважаючи на те, що навіть у Німеччині ситуація не є ідеальною, у неї можна запозичити розуміння того, що держава фінансує такі приватні організації з огляду на те, що роблять **вони**, а не що має намір зробити держава. Це може бути зроблено, оскільки доти, доки **цілі є спільними** (наприклад, допомога соціально вразливим верствам населення, розвиток незаможних громад), можна припустити, що місцева громадська організація краще розумітиметься на потребах і можливостях та зможе знайти кращі рішення. Саме це доводиться Німецькою практикою протягом останніх 60 років (з часів Другої світової війни).

Зауваження

Німеччина демонструє громадський сектор, що переважно фінансується державою та є чітко вимірюваним за параметрами успіху та доданої вартості. З огляду на здавна існуючі, продиктовані самою історією принципи, що регулюють відносини між державою та громадськими організаціями, «скопіювати» цю модель у країнах Центральної та Східної Європи буде складно. Однак, оскільки ці принципи є ключовими для розвитку здорового громадянського суспільства, уряд України може закласти ці принципи в свої механізми фінансування.

Слід зазначити, що відсутність політичного та професійного впливу з боку держави не означає відсутність контролю за використанням державних коштів або якістю послуг у разі їх надання. Існують фінансові правила, яких повинні дотримуватися громадські організації, при цьому фінансування має бути прозорим і з боку держави.

⁸¹ У Звіті Університету ім. Джона Хопкінса за результатами аналізу світового громадянського суспільства (JHU Global Civil Society Report) також зазначається, що лише близько третини громадських організацій повідомили про те, що на державне фінансування припадає така велика частка їхнього доходу, що вони стають залежними від держави. Це свідчить про те, що, хоча державне фінансування і переважає в структурі загальних доходів сектора (його частка становить понад 60%), його можуть отримувати переважно великі організації, які надають послуги, а джерелом доходу більшості громадських організацій є членські внески та продаж товарів і послуг.

Аби користуватися перевагами цієї системи, громадським організаціям необхідно досягти певного рівня інституційних можливостей. Хоча більшість з понад півмільйона асоціацій не фінансуються державою (принаймні центральною владою), важливо мати достатній резерв громадських організацій, спроможних отримувати фінансування. Уряд Німеччини та подібно до нього угорський і хорватський уряди усвідомлюють, що вони мають здійснювати інвестиції також у розширення можливостей громадських організацій.

Соціальне контракування

Культурно-історичні умови

Історично найбільш важливим принципом соціального контракування в Німеччині є принцип «субсидіарності». В основі цього принципу, якому виповнилося вже більше ста років, лежить угода між католицькою церквою та державою. Він віддає перевагу наданню орієнтованих на громаду основних соціальних послуг приватними організаціями перед наданням послуг державою. По суті, постачальник послуги повинен знаходитися якомога ближче до потреби. Тому муніципалітет надаватиме послугу лише за відсутності місцевої громадської організації, яка була б спроможна її надати, а держава й органи федеральної влади втрутаються так само лише тоді, коли нижчий рівень буде неспроможний надати послугу (це може трапитися, наприклад, у разі рідкісної хвороби, коли на території самоврядної одиниці мешкає замало клієнтів, аби розпочати поставку послуги).

Як наслідок, в таких сферах, як охорона здоров'я та соціальні послуги, між неприбутковим сектором і державою почали укладатися комплексні угоди про партнерство. Проте це також призвело до «дуалізму» німецького неприбуткового сектора. Одна його частина, орієнтована на культурний розвиток, життя громади, охорону довкілля, роботу з молоддю, яка значною мірою є «громадською», отримує дохід, в основному із членських внесків і плати за послуги, та покладається на підтримку громади. Інша ж його частина надає соціальні послуги та послуги в сфері охорони здоров'я, що фінансуються державою, та є невід'ємною складовою держави загального добробуту. Ці громадські організації є високопрофесійними, інституціоналізованими й отримують прямі субсидії з бюджету і постійне фінансування із системи соціального забезпечення (платежі третіх сторін). Насправді, певною мірою вони вважаються частиною державного сектора та менш «громадськими». Якщо не весь неприбутковий сектор Німеччини, то ця його частина точно існує завдяки фінансуванню з боку держави.

Національні особливості

Німеччина включила принцип субсидіарності до своєї конституції. Принцип субсидіарності визначається так: «Субсидіарність означає, що більша суспільна одиниця (держава) повинна допомагати меншій (сім'ї), лише якщо ця менша одиниця більше не може покластися на власні ресурси. В контексті соціальної політики це, по суті, є системою, в якій більш пріоритетним є надання послуг приватними організаціями, ніж державою, та місцевими постачальниками, ніж немісцевими».

У цьому зв'язку в статті 93 Федерального Закону «Про соціальну допомогу» визначено, що державним органам забороняється створювати своїх власних постачальників послуг, коли існують або можуть надалі існувати чи створюватися відповідні асоціації.

Відповідно до Соціального кодексу Німеччини, державні органи повинні робити свій ефективний внесок шляхом співпраці з недержавними органами. Місцева влада також має поважати незалежність цих органів у визначенні цілей, виконанні завдань і формуванні організаційної структури. Однак органи місцевої влади мають право здійснювати контроль за використанням державних коштів останніми.

Таким чином, більшість громадських організацій займаються наданням послуг, до яких в основному належать соціальні послуги (38,8%), послуги в сфері охорони здоров'я (30,6%) й освіти (11,7%)⁸².

Громадські організації, що надають послуги, організовані в Німеччині в дуже своєрідний спосіб: вони об'єдналися в шість великих федерацій, що діють як «спілки громадських організацій», які представляють інтереси своїх членів. (П'ять з них належать до найбільших релігійних конфесій, а шоста об'єднує всі нерелігійні організації.) Ці федерації на річній основі обговорюють з урядом асигнування громадським організаціям, що надають послуги. Частина цього фінансування виділяється на основі критеріїв, чітко визначених у законодавстві (наприклад, розміру плати за послугу на душу населення або мінімальних стандартів якості послуг), але частина його може виділятися за результатами домовленостей на основі різних факторів, як-от річний рівень інфляції або необхідність інвестицій в інфраструктуру (реконструкція, добудова будівель тощо). На основі досягнутої домовленості держава передає суми прямих субсидій федераціям, від яких ці кошти надходять до їх членів.

Роль громадських організацій

Відповідно до цієї схеми громадські організації виступають, насамперед, постачальниками послуг, що є партнерами держави, а також одержувачами субсидій.

Приклади, найкращі практики

Те, що перевага віддається постачанню соціальних послуг неприбутковими організаціями перед їх постачанням державою, є однією з позитивних практик. Проте для цього необхідно мати добре підготовлений громадський сектор, спроможний взяти на себе відповідальність за надання таких послуг.

Елементом позитивної практики також є те, що, на відміну від Угорщини, платежі третіх сторін на душу населення доповнюються субсидіями, які допомагають забезпечити життєздатність і розвиток громадських організацій. Інакше страждала б якість послуг, які вони надають. Таким чином, демонструється модель «нормативної» системи, де громадські організації не зазнають дискримінації, а навпаки, отримують переваги.

Зауваження

Зрозуміло, ця модель притаманна лише Німеччині. Громадські організації в цій моделі є невід'ємною складовою державної системи соціальних послуг. Це також створює певні проблеми. Наприклад, громадські організації практично перетворюються на державних постачальників послуг і з плином часу втрачають конкурентоспроможність (на відміну від британської моделі, де законом не вимагається надання переваг громадським постачальникам). Об'єднання громадських організацій у «спілки» також є унікальною моделлю для Європи, яка з'явилася, скоріше за все, внаслідок потреби в потужній силі, що на державному рівні просуватиме інтереси третього сектора, який більшу частину свого доходу отримує від держави. Німеччина має усталену традицію самоорганізації громадян і відстоювання прав приватних організацій на державному рівні, тому ця модель може бути там успішною. Такої традиції може бракувати деяким країнам Центральної та Східної Європи, де спілки, як правило, належать діючим урядам.

⁸² Дані за 1995 рік. Джерело: Аннетта Ціммер (ред.). Третій сектор у Німеччині, Матеріали обговорень питань розвитку неприбуткового сектора, Спец. вип. 3.– Сектор активного громадянства Інституту політології Вестфальського університету імені Вільгельма II, 2000 р. (Annette Zimmer Ed., The Third Sector in Germany, Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, Sonderband 3 – Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft at the Institute for Political Science, Westphalian Wilhelms-University of Münster, 2000), доступне з: <http://www.vita.it/guide/view/50/91455>.

Приватні пожертвування за використання інституціоналізованого механізму

Культурно-історичні умови

Фонди в Німеччині з'явилися ще в XIX сторіччі⁸³. Проте до 90-х років минулого сторіччя фінансово-правові умови діяльності фондів не привертали уваги держави. Лише тоді, в 90-х, за ініціативи декількох провідних німецьких приватних фондів, як-от Фонд Бертельсманна (Bertelsmann Stiftung), почав розгортатися рух в напрямі реформ, і сектор фондів почав стрімко зростати. Це також було пов'язано зі зміною поколінь: за двадцять років ті, хто пережив Другу світову війну, пішли з життя, залишивши значні статки своїм нащадкам, котрі й самі накопичили достатньо, аби не потребувати спадку своїх батьків. Отже, це нове покоління заможних громадян почало шукати шляхів, аби вкласти хоча б частину своїх коштів у добру справу. Вони менше від своїх батьків турбуються про те, що їхнім дітям знадобляться всі статки, накопичені ними протягом життя, й охочіше роблять пожертвування. Тенденція до збільшення приватних статків триває й досі. За даними Фонду Бертельсманна, до наступного покоління німців щороку переходить близько 200 млрд євро⁸⁴.

У Німеччині існує декілька видів фондів, типовими серед яких є як приватно корисні, так і суспільно корисні. Крім того, з'явився новий рух в напрямі фондів громад (сьогодні в Німеччині існує приблизно 230 фондів громад, про які до 1996 року нічого не було відомо)⁸⁵. Німеччина також має так звані політичні фонди⁸⁶, кожен з яких має чітко простежуваний ідеологічний зв'язок з тією чи іншою політичною партією. Вони щороку отримують підтримку з бюджетів своїх політичних партій, що мають на меті повідомлення виборцям своїх політичних програм. Ці фонди також працюють за кордоном зі спорідненими партіями, профспілками та громадськими організаціями.

Національні особливості

Як зазначалося вище, за останні десять років кількість фондів у Німеччині почала стрімко зростати. Якщо в 1996 році був створений 441 фонд, то сьогодні щороку реєструється 1000–1100 і більше нових приватних фондів⁸⁷. Так, у 2008 році в країні існувало 16 406 фондів (більшість із них були засновані в містах колишньої Західної Німеччини)⁸⁸.

Існує декілька причин такого піднесення, одна з яких – збільшення приватних статків і поява нового покоління з великим чистим капіталом. Другою причиною є роль провідних німецьких фондів у просуванні нової моделі фондів, третьою – сприятлива схема надання податкових пільг, запроваджена наприкінці 90-х років минулого століття.

Якщо говорити конкретно, донор-фізична особа може відраховувати до ендавменту фонду, створеного у відповідних цілях, до 1 000 000 євро (зазначені цілі в основному означають суспільно корисні цілі, як вони визначені в податковому законодавстві Німеччини). Такий внесок може бути переданий того самого року та/чи розподілений на наступні дев'ять років. Це виявилось серйозним стимулом для багатьох заможних громадян, які шукають найбільш економічно ефективною «інвестицію» для свого капіталу.

Причиною внесення урядом таких змін до податкового законодавства є усвідомлення фінансових труднощів, що неминуче постають перед державою загального добробуту, а також того, що тенденція зростання бюджетних обмежень зберігатиметься протягом тривалого часу. Це означає утворення прогалини між попитом на соціальні послуги з боку суспільства, включа-

⁸³ CIVICUS, http://www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf

⁸⁴ http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_27508_27509_2.pdf

⁸⁵ Там само.

⁸⁶ Цікаво, що за їх організаційно-правовою формою вони насправді є асоціаціями.

⁸⁷ http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_27508_27509_2.pdf

⁸⁸ <http://www.vita.it/guide/view/50/91455>

ючи, серед іншого, прогалину між фінансуванням громадських організацій та можливостями задоволення цього попиту з боку держави. З огляду на статки, накопичені фізичними особами (та, певною мірою, юридичними), держава поставила за мету стимулювати приватну філантропію, аби задовольнити потреби, які залишилися б незадоволеними. Тому фонди та їх активна взаємодія з суспільством у сфері благодійництва набули політичного значення.

Роль громадських організацій

Громадські організації розглядаються не лише як набувачі допомоги з боку фондів, а й ефективні канали постачання послуг тим, хто їх потребує, за рахунок коштів цих фондів, тобто як партнери фондів і постачальники послуг від їхнього імені.

Приклади, найкращі практики

Позитивним прикладом є мотивування фізичних осіб до перетворення приватних статків на механізм фінансування в державних цілях. Важливо зазначити, що громадськість у Німеччині очікує від надання соціальних послуг майже того самого, що і в країнах Центральної та Східної Європи, та що, фінансуючи ці послуги, держава зрештою бере на себе відповідальність за надання доступних соціальних послуг, послуг у сфері охорони здоров'я й освіти кожному, навіть якщо ці послуги фактично надаються приватними постачальниками. Німецька модель приватних фондів має стратегічне значення в забезпеченні надання послуг, навіть якщо в держави немає ресурсів надавати їх так само широко, як раніше.

Також позитивною практикою є те, що доти, доки кошти спрямовуються на пожертвування до ендаментів, тобто забезпечують довгострокове фінансування, спрямоване на досягнення певної мети, в рамках законодавства не має значення, чи засновує особа свій власний новий фонд, чи вона робить внесок до вже існуючого. Можливість такої особи розподілити пожертвування на десять років також сприяє мисленню в довгостроковій перспективі, а також свідчить про те, що законодавець мислив з урахуванням точки зору донора.

Насамкінець, цікавою є також ідея окремих політичних фондів (яка вже також реалізована в Угорщині), що являє собою один зі способів спрямувати політичні інтереси в законодавчо контрольований механізм. Якщо існуватиме така категорія фондів, від інших фондів і громадських організацій може вимагатися відмова від провадження політичної діяльності, спрямованої на досягнення цілей певної партії, особливо якщо вони отримують податкові пільги (наприклад, мають статус суспільно корисних).

Зауваження

Це є безпрограшною моделлю стимулювання приватної філантропії. Проте два її компоненти притаманні лише Німеччині (чи, точніше, Західній Європі): по-перше, походження приватного капіталу є законним і відстежуваним, тоді як у випадку країн Центральної та Східної Європи, включаючи Україну, воно може бути сумнівним; по-друге, в німецькому законодавстві (податковому та прецедентному праві) чітко визначені суспільно корисні цілі, що є підставою для звільнення від податку. У разі такого серйозного податкового стимулу держава повинна пересвідчитися в законності походження та призначення цих коштів, а також їх відповідності вимогам щодо звільнення від оподаткування.

Пожертвування приватних юридичних осіб

Культурно-історичні умови

Питання корпоративної соціальної відповідальності і корпоративного громадянства в Німеччині було предметом тривалих обговорень, які поновилися з новою силою наприкінці 90-х років минулого століття у зв'язку з новою «хвилею» руху на підтримку концепції корпоративної соціальної відповідальності у всьому світі. Тиск з боку споживачів, що спонукає

компанії поводитися відповідально, є безперечно більшим, ніж у досліджених країнах Центральної та Східної Європи, а це відіграє важливу роль у розвитку корпоративної відповідальності і пожертвувань юридичних осіб.

Компанії в Німеччині ставляться до громадських організацій по-різному, залежно від сфери їхньої діяльності. Наприклад, якщо громадські організації, які провадять діяльність у сфері культури та спорту, завжди користуються спонсорською та іншою підтримкою юридичних осіб, то організації споживачів і природоохоронні організації створюють для останніх більше проблем, а відтак отримують менше підтримки (вони часто навіть відмовляються від фінансування з боку юридичних осіб). Місцеві компанії та компанії регіону часто відіграють важливу роль у житті громад, виступаючи роботодавцями та каталізаторами розвитку громади. Взагалі, можна говорити про те, що відносини між корпоративним і громадським секторами є збалансованими, якщо різні гравці мають різні інтереси, але спроможні конструктивно їх обговорювати⁸⁹.

Останнім часом компанії все більше переймаються своїм позитивним іміджем у засобах масової інформації й об'єднуються у всілякі організації з метою формування у своїх колегах соціальної відповідальності. Крім того, вони почали активізувати підтримку неприбуткового сектора як такого. Наприклад, протягом останніх років аудиторська компанія KPMG відзначає спеціальною нагородою громадські організації, чия діяльність є прозорою, а інші компанії надають громадським організаціям підтримку, аби підвищити рівень своєї професійності в сфері адміністрування⁹⁰.

Національні особливості

Компанії займаються благодійною діяльністю в різні способи – від надання грантів громадам чи пожертвувань у натуральній формі до реалізації волонтерських програм і відраджень своїх працівників для роботи в громадських організаціях, включаючи також створення корпоративних фондів.

Великі корпоративні фонди (компаній «Bosch», «Siemens», «Bertelsmann» та ін.) відіграють важливу роль у житті суспільства, здійснюючи фінансування в сфері науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, соціальних інновацій та надаючи підтримку в розв'язанні складних питань. Пожертвування компаній у Німеччині носить здебільшого класичний благодійний характер, тобто вони не є нап'язаними з економічними інтересами.

Водночас група експертів з різних галузей, яка проводила оцінку ролі компаній у реалізації проекту Civicus, дійшла висновку, що «компанії беруть участь у розвитку корпоративного громадянства, але їх внесок є недостатньо вагомим чи надійним, аби сприяти розв'язанню соціальних проблем у довгостроковій перспективі»⁹¹.

Цей висновок, імовірно, пояснюється відносно низькою загальною часткою фінансування з боку корпоративного сектора в доходах громадських організацій. За даними JHU, лише 3% доходу сектора припадає на благодійну підтримку з боку фізичних і юридичних осіб⁹². За даними 2007 року, 29,1% фірм надали до 5000 євро, тоді як від 30,5% фірм було отримано від 10 000 до 50 000 євро. Малі та середні підприємства надають здебільшого до

⁸⁹ За даними Звіту за результатами дослідження, проведеного Civicus в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства» в Німеччині, стор. 37-38 http://www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf

⁹⁰ Звіт агентства «Guidestar Europe» за результатами дослідження неприбуткового сектора Німеччини, 2008 р.

⁹¹ За даними Звіту Civicus за результатами дослідження, проведеного в Німеччині в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства», стор. 38 http://www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf

⁹² «Німеччина: Об'єднання та зміна». У Звіті за результатами аналізу світового громадянського суспільства (Germany: Unification and Change. In: Global Civil Society), стор. 109) http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP/CNP_GCS1_Germany.PDF

50 000 євро (за розмірами своїх пожертвувань 86,3% малих і 65,7% середніх фірм належать до перших трьох категорій), тоді як 42,1% великих фірм відраховують від 50 000 до понад 100 000 євро (дані 2005 року)⁹³.

Однак у 2007 році відбулася масштабна податкова реформа, спрямована на заохочення приватного сектора до участі в розв'язанні соціальних проблем. У цьому зв'язку надаються пільги щодо оподаткування готівкових коштів, активів і будь-яких інших економічних благ, за винятком випадків існування прав користування об'єктом оподаткування та застосування до нього спеціальних договірних умов, при цьому розмір податкової пільги може досягати 20% річного оподатковуваного доходу (або 0,4% обігу та заробітної плати). Пожертвування, розмір яких перевищує цю межу, можуть бути перенесені на наступні фінансові роки.

Оскільки ми не знайшли жодних даних про розміри пожертвувань юридичних осіб за останні два роки, неможливо чітко визначити, як ці зміни вплинули на корпоративну філантропію. Проте, також зважаючи на те, що то був період економічної кризи, вплив законодавства складно оцінювати у відриві від загального економічного спаду.

Роль громадських організацій

Частіше за все, громадські організації є набувачами допомоги.

Найкращі практики

Прозора, зразкова діяльність у випадку великих, найбільш помітних корпоративних фондів, що відіграють важливу роль у сприянні благодійництву та соціально-економічному розвитку взагалі.

Модель, відповідно до якої можуть не оподатковуватися 0,4% обігу та заробітних плат, є важливою як альтернатива зменшення податкової бази, оскільки вона дозволяє компаніям користуватися пільгою щодо оподаткування їхніх пожертвувань, незважаючи на те, що в будь-якому році вони не задекларували свої прибутки (оскільки ці пожертвування можуть бути перенесені на наступні роки).

Зауваження

У країнах Центральної та Східної Європи німецькі компанії не мають іміджу соціально відповідальних, особливо у порівнянні з британськими й американськими компаніями. Це може свідчити про велике значення національного контексту, в якому існує потужний тиск з боку споживачів, що спонукає до соціальної відповідальності. Слід зазначити, що пожертвування компаній за кордоном взагалі не підпадуть під дію тих самих податкових пільг, що їхні пожертвування вдома, за винятком випадків, коли донор зможе довести, що їх отримала організація, діяльність якої спрямована на досягнення суспільно корисних цілей, і що надання підтримки в досягненні таких цілей за кордоном може мати позитивні наслідки для Німеччини. Таким чином, німецькі компанії позбавлені стимулів до реалізації масштабних благодійних програм, корисних для місцевого середовища (якщо вони не доведуть, що така програма сприятиме поліпшенню загального іміджу Німеччини в цій країні).

Також слід зауважити, що загальне податкове поле та податкові стимули до пожертвувань однаково сприятливі як для великих, так і малих компаній. Це важливо, оскільки малі компанії є основними гравцями, що надають підтримку в сфері місцевого розвитку.

⁹³ Звіт 2007 року «Громадянство в Німеччині та порівняльний аналіз із США» – результати дослідження, проведеного Центром корпоративного громадянства Німеччини (Centrum für Corporate Citizenship Deutschland, CCCD), <http://www.vita.it/guide/view/50/91460>

Пожертвування фізичних осіб

Культурно-історичні умови

У Німеччині, яка є європейською державою загального добробуту, благодійні пожертвування фізичних осіб не так поширені, як в англосаксонських країнах, як-от Великобританія чи США. Однак відсоток, що припадає на пожертвування у ВВП Німеччини, є вищим, ніж в інших країнах європейського континенту, наприклад у Франції. За даними Фонду благодійної допомоги (CAF), отриманими в 2006 році, на пожертвування на загальнодержавному рівні припадає 0,22% німецького ВВП, у порівнянні, з одного боку, з 0,14% у Франції та, з іншого – з 0,45% у Нідерландах, 0,73% – Великобританії та 1,67% – в США (що складає найбільший відсоток серед усіх країн світу). Також цікаво відзначити істотну відмінність між двома частинами Німеччини: на пожертвування в колишній Східній Німеччині припало лише 0,12% ВВП, тоді як у колишній Західній Німеччині їх частка у ВВП становила 0,26%⁹⁴.

Інше дослідження виявило, що в період між 2001 і 2003 роками пожертвування до своїх податкових декларацій включили близько 35% фізичних осіб – платників податку на доходи. Це свідчить про відносно високий рівень участі населення, зважаючи на те, що на його пожертвування припадає лише незначний відсоток доходу неприбуткового сектора⁹⁵.

У Німеччині також існує церковний податок, що являє собою добровільний внесок (іншими словами, платники податку сплачують його, якщо не відмовляться це робити). Відповідно до дослідження, проведеного CAF, якщо включити цей податок, Німеччина посяде одне з перших місць за рівнем пожертвувань відносно ВВП. Це свідчить про традиційну схильність німецьких громадян робити внесок на «вище благо». Проте взагалі очікується, що держава оплачуватиме соціальні послуги зі сплачених податків. Дослідження CAF робить висновок щодо існування в країнах ЄС взаємозв'язку між рівнем оподаткування доходів фізичних осіб, зокрема розміром соціального страхування, та рівнем пожертвувань: у країнах з вищим податком на доходи фізичних осіб спостерігається нижчий рівень пожертвувань відносно ВВП, і навпаки (Німеччина, зрозуміло, належить до першої категорії).

Національні особливості

Виходячи із даних досліджень, можна спостерігати тенденцію до зменшення загального розміру пожертвувань неприбутковим організаціям, що бере свій початок у 2005 році. Якщо за оцінками одного звіту в 2005 році неприбуткові організації отримали пожертвування в розмірі 4,4 млрд євро⁹⁶, то за даними 2008 року організаціям третього сектора в Німеччині приблизно 27 млн людей у віці старше 14 років жертвували лише 2,8 млрд євро. Розмір пожертвувань становить у середньому 102 євро, при цьому жінки є дещо активнішими, ніж чоловіки (у структурі пожертвувань 44% припадає на жінок і 40% – на чоловіків). Крім того, існують відмінності між Західною та Східною Німеччиною: в Західній Німеччині кошти жертвують 43% населення, а в Східній – 37%. За віковою групою охочіше жертвують люди похилого віку та люди у віці 50–64 років, на яких припадає 61 і 45% донорів відповідно⁹⁷.

⁹⁴ Міжнародні порівняння рівнів благодійних пожертвувань, Інструкції CAF (International comparisons of charitable giving, CAF Briefing Paper), листопад 2006 р. <http://www.cafonline.org/pdf/International%20%20Giving%20highlights.pdf>

⁹⁵ *Боргло Сара*, Що спонукає до пожертвувань у державах загального добробуту?, Дискусійний документ №08-123 Центру європейських економічних досліджень (Borgloh, Sarah: What drives giving in welfare states? ZEW Discussion Paper #08-123) <http://econstor.eu/bitstream/10419/27606/1/dp08123.pdf>

⁹⁶ Аналіз бюджетів домогосподарств (Household budget survey), 2005 р. <http://www.ernop.eu/country/3/germany.html#Data>

⁹⁷ Звіт компанії TNS Infratest Holding GmbH & Co. KG «Чотирнадцята річниця німецького монітора пожертвувань – факти та тенденції» (14 Jahre Deutscher Spendenmonitor – Fakten und Trends im Zeitverlauf) (2008 р.; дані за період з жовтня 2007 р. по жовтень 2008 р.) <http://www.vita.it/guide/view/50/91460>

На жаль, ми не маємо достовірних даних, аби мати можливість порівняти рівень і структуру пожертвувань до та після ухвалення в 2007 році нового податкового законодавства, що гармонізувало та збільшило податкові пільги, що надаються фізичним особам, які жертвують кошти на суспільно корисні цілі. Відповідно до цього законодавства, як описано в розділі, присвяченому фінансуванню з боку юридичних осіб, до доходу можуть не включатися пожертвування у відповідних цілях в розмірі до 20% річного оподаткованого прибутку, а суми, що перевищують цю межу, можуть без обмежень переноситися на наступні фінансові роки.

Крім того, у відповідь на останні рекомендації Європейської Комісії привести німецьке законодавство у відповідність з принципами Договору про створення Європейського співтовариства в частині податкових пільг, починаючи з 1 січня 2009 року, пожертвування неприбутковим організаціям, що знаходяться в інших країнах, також можуть оподатковуватися на пільгових засадах, якщо вони здійснюють діяльність у суспільно корисних цілях і якщо донор зможе довести, що таке пожертвування може бути корисним для німецького народу. (Насправді це останнє положення видалося ЄК сумнівним, і наразі розглядається можливість внесення до нього змін.)

Також слід зазначити, що в Німеччині існує лише декілька сотень великих громадських організацій, що професійно займаються фандрейзингом, збираючи основну частину доходів сектора від фандрейзингу (пожертвувань)⁹⁸. Більшість громадських організацій краще обізнані з технологіями отримання фінансування з боку держави та стикаються з тими самими проблемами щодо можливості залучати кошти населення, що і їх колеги в країнах Центральної та Східної Європи. Це є ще однією причиною, чому ефективним кроком може бути збільшення обсягів наявного фінансування з боку благодійних фондів (оскільки ці фонди проводять конкурси грантів на реалізацію проектів, що є подібним до залучення державних коштів).

Роль громадських організацій

Громадські організації виступають набувачами допомоги та посередниками в наданні допомоги тим, хто її потребує.

Приклади, найкращі практики

Навіть незважаючи на те, що про його вплив у довгостроковій перспективі говорити ще зарано, податкове законодавство 2007 року являє собою позитивну практику з огляду на те, що в ньому міститься єдине визначення організацій, які можуть отримувати податкові пільги (раніше для громадських організацій, діяльність яких переслідувала різні суспільно корисні цілі, були передбачені пільги різних рівнів), а також визначене загальне правило надання цих пільг (раніше існували різні межі залежно від цілі та того, чи є платник податку фізичною чи юридичною особою). Іншими словами, ці положення спрощують і посилюють стимули, що спонукають фізичних осіб до благодійництва.

Зауваження

Німеччина являє собою приклад країни, в якій існує історично усталена традиція пожертвувань у релігійних і суспільних цілях, але в якій платники податку очікують від держави оплати соціальних послуг з податків. Однак наявність податкових стимулів може дещо змінити цю схему (хоча до сьогодні результатів вдалося досягти передусім у сфері благодійної діяльності фондів, ситуація ж з прямими пожертвуваннями досі не змінилася).

⁹⁸ Німецький центральний інститут із соціальних питань (DZI) – основний орган сертифікації у сфері фандрейзингу, в 2008 році зареєстрував 236 організацій, які разом залучили 1,4 млрд євро з 2,45 млрд євро, що, за оцінками, були залучені того року (за іншими оцінками, ця цифра становила 2,8 млрд). <http://www.ernop.eu/country/3/germany.html#Data>

Заробляння доходу

Культурно-історичні умови

Німецький третій сектор ніколи не цурався заробляння доходів та економічної діяльності. Насправді, кооперативи, житлово-будівельні та інші асоціації взаємодопомоги утворюють важливу складову третього сектора як на місцевому рівні, так і на рівні національних федерацій. (див. посилання на принцип **Gemeinwirtschaft** (економічної самоорганізації громадян) у розділі «Механізми державного фінансування».) Більш узагальнено на доходи від економічної діяльності, включаючи членські внески, припадає більше третини доходу громадського сектора.

На відміну від країн Центральної та Східної Європи, членські внески в Німеччині є важливим джерелом доходу громадських організацій. За даними дослідження бюджетів домогосподарств, на членські внески в 2005 році було витрачено 6,7 млрд євро⁹⁹, що в півтора рази перевищує суму пожертвувань (і вдвічі – аналогічний показник наступних років). Також існує думка про те, що громадські організації існують за рахунок заробленого ними доходу, а відтак споживачі готові платити за їхні послуги (що, як правило, пропонуються на додаток до основних послуг, надання яких спонсорує держава).

Незважаючи на те, що економічна діяльність є дозволеною, і громадські організації загалом займаються нею, вона також підлягає оподаткуванню, якщо не відповідає жорсткій системі правил отримання організацією статусу звільненої від податків. Критерії, за якими надається такий статус, і критерії звільнення організації від податку на прибуток, що супроводжує надання такого статусу, напрацьовувалися протягом років і, хоча й були дещо спрощені завдяки реформі 2007 року, зберегли основні елементи системи. В Німеччині надавати чи не надавати організації статус суспільно корисної вирішує компетентний податковий орган. Якщо такий статус наданий, організація може вільно займатися економічною діяльністю в суспільно корисних цілях без сплати податку на прибуток.

Національні особливості

Тут ми включаємо положення стосовно статусу суспільно корисної організації та пов'язаних звільнень від оподаткування як приклад, що, на нашу думку, є позитивною практикою в сфері регулювання пільг щодо оподаткування доходів від економічної діяльності¹⁰⁰.

Податкове законодавство (*Abgabenordnung*/АО) визначає три види діяльності, що оподатковуються на пільгових засадах:

- Організація здійснює **суспільно корисну діяльність** (*gemeinnützige Zwecke*), якщо «її діяльність спрямована на матеріальну, інтелектуальну чи духовну підтримку широкої громадськості». Набувачі такої підтримки не повинні належати до обмеженого кола людей, як-от члени однієї сім'ї чи працівники однієї компанії. У законодавстві також перераховані види діяльності, які, за умови задоволення вищезазначених вимог, розглядаються як корисні для широкої громадськості. Перелік, який з 2007 року є вичерпним, включає такі категорії: наукові дослідження, освіта, мистецтво та культура, релігія, сприяння взаєморозумінню між країнами, допомога розвитку, збереження довкілля та культурної спадщини, допомога молоді чи особам похилого віку, охорона здоров'я, спортивне аматорство (включаючи шахи), сприяння демократії, допомога військовослужбовцям і офіцерам, звільненим у запас, а також підвищення громадянської активності. В положеннях також містяться додаткові пояснення, аби допомогти в тлумаченні цих категорій.
- Організація здійснює **благодійну діяльність** (*mildtätige Zwecke*), якщо вона спрямована на надання підтримки та допомоги тим людям, які їх потребують у зв'язку зі своїм економічним становищем або фізичним, психологічним чи психічним станом.

⁹⁹ <http://www.ernop.eu/country/3/germany.html#Data>

¹⁰⁰ Цей розділ з неістотними змінами запозичений зі звіту про Німеччину, наданого в рамках проекту «Міжнародні гранти США» (USIG). <http://www.usig.org/countryinfo/germany.asp#exemptions>

- **Релігійна діяльність** (*kirchliche Zwecke*) включає підтримку релігійних конфесій, що існують відповідно до норм публічного права, будівництво храмів, духовний розвиток і релігійну освіту.

Крім того, відповідно до Податкового законодавства, організації, що отримують податкові пільги, повинні здійснювати свою діяльність, що оподатковується на пільгових засадах (суспільно корисну, благодійну чи релігійну), **не поєднуючи її з іншими видами діяльності, безпосередньо та безкорисливо**. Організація повинна здійснювати свою діяльність самостійно (безпосередньо) та може залучати до неї «*Hilfspersonen*» (допоміжних осіб), через яких вона діє (штатних і позаштатних працівників, інших юридичних осіб), наприклад, на основі договору або доручення. Лише передача організації, що користується податковими пільгами, в оренду приміщень або відрядження до неї персоналу не розглядається як безпосереднє здійснення діяльності, яке оподатковується за пільговою шкалою. Організації, яким надаються податкові пільги, повинні використати свій дохід до кінця року, наступного за роком, коли цей дохід був отриманий.

Громадська організація, яка задовольняє вищезазначеним вимогам, може отримати пільги щодо оподаткування її економічної діяльності. Якщо така діяльність є необхідною для досягнення статутної мети організації та не призводить до створення надмірної конкуренції між нею та прибутковими організаціями, її прибутки не оподатковуються, а ставка ПДВ зменшується до 7% (так званий «*Zweckbetrieb*» у значенні статті 65 Податкового законодавства). Комерційна діяльність, яка не є необхідною для досягнення статутних цілей НПО, оподатковується за звичайними ставками, якщо річний валовий дохід від нестатутної комерційної діяльності перевищує 35 000 євро (стаття 64 Податкового законодавства).

Роль громадських організацій

Громадські організації є виробниками та продавцями товарів і послуг, а також постачальниками послуг своїм членам.

Приклади, найкращі практики

Податкове регулювання, пов'язане з наданням організаціям статусу суспільно корисних, є позитивною практикою, оскільки забезпечує прозорість і звітність, дозволяючи при цьому громадським організаціям вільно займатися економічною діяльністю, що допомагає їм бути життєздатними.

IV.4. ВЕЛИКОБРИТАНІЯ

Основна інформація про неприбутковий сектор Великобританії

В Англії та Уельсі існує 180 918 благодійних організацій¹⁰¹. У 2007–2008 роках фінансування громадських організацій з боку держави склало приблизно 12,8 млрд фунтів стерлінгів, що становить понад третину загального доходу сектора. Близько 40 000 організацій мають фінансові відносини з державним сектором, але понад 75% громадських організацій не мають прямих фінансових відносин з державою¹⁰². Більша частина фінансування з державних джерел розподіляється між організаціями, що працюють у сфері постачання соціальних послуг.

Як частина державного фінансування важливим джерелом доходу є лотереї: 28% доходу від лотерей спрямовуються на доброчинство в таких категоріях, як благодійництво, охорона здоров'я, освіта й охорона довкілля (50%), спорт (16,67%), мистецтво (16,67%) та збереження історично-культурної спадщини (16,67%). На сьогодні на реалізацію понад 350 000 проектів спрямовано 25 млрд фунтів стерлінгів¹⁰³. Найбільшим розподільвачем доходів від лотерей є Фонд Великої лотереї.

Механізми фінансування

Культурно-історичні умови

Великобританія – це країна загального права з набагато різноманітнішими традиціями та законодавчими механізмами, ніж у країнах європейського континенту. Водночас у ній існує багато конкретних рішень, прикладів, що також можуть бути з успіхом запозичені європейськими країнами, зокрема країнами Центральної та Східної Європи. Проте тут нам хотілося б навести як основний приклад не якийсь конкретний засіб чи механізм, а загальний підхід, продемонстрований Великобританією у своїх спробах залучити громадянське суспільство (громадський сектор) до процесу надання соціальних послуг.

Великобританія має потужний громадський сектор, благодійництво в якому регулюється з 1601 року. Благодійні організації розглядаються як надійні доброчинники, що фінансуються державою, а всі громадські організації вважаються основою суспільства. На відміну від Німеччини, приватні неприбуткові організації у Великобританії не перетворилися на невід'ємну складову державної системи надання послуг. Проте за рахунок благодійних ресурсів вони постачають свої власні послуги, досягаючи помітних результатів у межах громад, яким вони надають такі послуги. У середні 90-х років минулого століття, за часів фінансових обмежень і відповідно до загальної політики модернізації держави загального добробуту, лейбористський уряд розпочав розробку нової всеохоплюючої політики, аби капіталізувати потенціал громадського сектора.

¹⁰¹ <http://www.charity-commission.gov.uk/showcharity/registerofcharities/registerhomepage.aspx> (станом на 01 грудня 2010 року). Однак благодійні організації є не єдиною формою громадських організацій. Вони становлять майже половину з близько 865 000 громадських організацій Великобританії. Європейська Комісія, Останні ініціативи в сфері державного регулювання і саморегулювання, спрямовані на підвищення рівнів звітності та прозорості діяльності неприбуткових організацій в Європейському Союзі (Recent Public and Self-Regulatory Initiatives Enhancing NPO Transparency and Accountability of Non-profit Organizations in the European Union), розроблені ЄЦНП, 2009 р., www.ecnl.org

¹⁰² Національна рада у справах громадських організацій, Комісія з фінансування, Документ 4 – Фінансування з боку державного сектора – висновки та рекомендації, що напрацьовуються (NCVO, Funding Commission, Public Sector Funding – Findings and Emerging Recommendations), 2010 р., www.ncvo-vol.org.uk

¹⁰³ www.lotterygoodcauses.org.uk/lottery-grants/lottery-grant-faq/

Результатом стала так звана Партнерська угода – основний документ, в якому визначаються завдання, права та зобов'язання обох його сторін (держави і громадського сектора) та який послужив основою для розробки довгострокової стратегії, спрямованої на здобуття максимальних переваг не лише для держави і громадських організацій, а передусім для населення. Партнерська угода означала підвищення ролі як благодійних організацій, так і громадського сектора в наданні державних послуг. Вона також означала посилення підтримки та збільшення обсягів інвестицій у сфері розширення можливостей громадських організацій.

Після укладення Партнерської угоди з'явилося декілька пов'язаних з нею програмних документів, а також низка рекомендацій і нормативних заходів, які всі без винятку ґрунтувалися на поглибленому аналізі даних і впливу. Сьогодні ідеї нової влади стосовно ролі громадських організацій і відносин з ними є дещо відмінними, проте вона враховує результати, досягнуті в процесі формування нової політики, та можливі наслідки такої політики (як негативні, так і позитивні).

Національні особливості

Партнерська угода створює стратегічну базу для надання підтримки громадським організаціям. Процес співпраці інституціоналізовано в результаті нещодавньої реорганізації *Комітету з питань розвитку громадянського суспільства при секретаріаті Кабінету Міністрів*, що надає підтримку сектору шляхом співпраці з ним і його фінансування, займається питаннями соціального підприємництва, законодавства в сфері благодійництва, регулювання в сфері волонтерства та пожертвувань, а також ролі сектора в наданні державних послуг. Фінансування з боку центральної влади часто спрямовується через інші органи, такі як регіональні органи влади та агентства з регіонального розвитку, позавідомчі державні органи та місцеві трасти Державної служби охорони здоров'я¹⁰⁴. Доходи від лотерей являють собою важливе джерело фінансування громадських організацій, які займаються певними видами діяльності. За останні десять років з'явилися незчисленні ініціативи з боку уряду, надавачів фінансування та громадських організацій, спрямовані на покращення практик фінансування. Створюються веб-портали, метою яких є прискорення процесу запровадження схем надання грантів і спрощення доступу до інформації про можливості фінансування (наприклад, governmentfunding.org.uk, Decision Support Tool (Інструмент надання підтримки у прийнятті рішень)¹⁰⁵ і fundingcentral.org.uk)¹⁰⁶.

Роль громадських організацій

Громадські організації є одержувачами фінансування, але державні його надавачі розглядають їх також як довгострокових партнерів.

Приклади, найкращі практики

Партнерська угода – це унікальний механізм партнерства між державою та громадськими організаціями. Незважаючи на те, що від інших країн неможливо очікувати її відтворення як такої, на нашу думку, важливо викласти деякі з її основних елементів (включаючи досягнуті результати), що можуть виявитися корисними при напрацюванні стратегії співпраці з громадським сектором:

¹⁰⁴ Національна рада у справах громадських організацій. Держава і громадський сектор: останні тенденції в сфері державного фінансування та постачання державних послуг (NCVO, The State and the Voluntary Sector; Recent Trends in Government Funding and Public Service Delivery), 2009 р., www.ncvo-vol.org.uk

¹⁰⁵ Національне контрольно-ревізійне управління. Інструмент надання підтримки у прийнятті рішень для державних органів в Англії (A Decision Support Tool for Public Bodies in England), www.nao.org.uk/guidance_and_good_practice/toolkits/better_funding.aspx

¹⁰⁶ Хадзі-Мічева і Голубович (Hadzi-Miceva and Golubovic), 2011 р.

		Фінансово-правова база	Культурно-історичні умови
Взаємодія з державою	Механізми фінансування	Сприятлива	Потужний громадський сектор, благодійництво в якому регулюється з 1601 року. Громадські організації розглядаються як надійні доброчинники, що фінансуються державою та є основою суспільства. Партнерська угода (Contract) Блера означала підвищення їх ролі в наданні державних послуг, а також посилення підтримки та збільшення обсягів інвестицій у сфері розширення можливостей громадських організацій
	Соціальне контракування	Зразкова	Існують давні традиції справедливого та відкритого укладання контрактів на надання державних послуг. Громадські організації, приватний сектор та органи місцевої влади розглядаються як гравці, що мають однакові шанси отримати державні контракти
	Альтернативне фінансування		
Взаємодія з приватним сектором	Приватні пожертвування за використання інституціо-аналізованого механізму	Сприятлива	Відповідно до загального права, трасти відіграють роль фондів. Діяльність благодійних трастів чітко регулюється, а їх розпорядники несуть особисту відповідальність за активи
	Пожертвування приватних юридичних осіб	Сприятлива	Британські компанії найактивніше в світі запроваджують кращі практики на основі принципу корпоративної соціальної відповідальності. Позитивний імідж є справжнім стимулом на британському ринку. Звітність є ключовою умовою здійснення діяльності в приватному секторі, так само, як і в державному
	Пожертвування фізичних осіб	Сприятлива	Високорозвинена культура благодійництва – пожертвування донорів є звичайним, повсякденним явищем. Благодійні пожертвування є так само поширеними, незважаючи на кризу
Зароблений дохід	Заробляння доходу	Зразкова	Економічна діяльність, пов'язана з «основними цілями», звільняється від податку на доходи; обмеження розміру доходу від фандрейзингу та іншої не пов'язаної з основними цілями економічної діяльності

Національні особливості	Роль громадських організацій	Приклади / найкращі практики	Зауваження
Партнерською угодою створюється стратегічна база. Громадські організації отримують підтримку з Фонду Великої лотереї та інших фондів. Децентралізовані державні управління, органи та муніципалітети надають гранти на реалізацію місцевих проектів	Набувачі допомоги та партнери	Надавачам фінансування надаються рекомендації щодо найкращих практик. Регулярний моніторинг результатів фінансування	Партнерську угоду складно відтворити, але її принципи можуть бути запозичені. Діючий уряд намагається скоротити фінансування громадських організацій, але політика так само формується із застосуванням стратегічного підходу
Принцип найкращої вартості, що застосовується при оцінці тендерних пропозицій у сфері послуг, поєднує в собі високу якість із помірною ціною. Надання громадськими організаціями високоякісних послуг, потужна орієнтація на користувачів	Постачальники послуг, партнери.	Принцип найкращої вартості є керівним при контрахуванні. Відшкодування витрат у повному обсязі (надавач фінансування покриває непрямі витрати, пов'язані з наданням послуги)	Муніципалітети заохочуються до укладання контрактів, а відтак не бачать у громадських організаціях конкурентів та є зацікавленими в їхній результативній роботі
Видатки британського трастового сектора / сектора фондів на підтримку благодійництва не поступаються державним і в 10 разів перевищують видатки корпоративного сектора	Одержувачі пожертвуваль трастів.	Високий рівень звітності у сфері зберігання активів у суспільно корисних цілях	Потужний, великий та розмаїтий трастовий сектор / сектор фондів відіграв ключову роль у розвитку потужного та незалежного громадського сектора
Кращі практики на основі принципів корпоративної соціальної відповідальності та корпоративної філантропії запроваджуються як малими підприємствами, так і багатонаціональними компаніями	Стратегічні партнери, постачальники послуг і набувачі допомоги.	Пожертвування із заробітної плати; пільгове оподаткування інвестицій у громаду	Перехід від корпоративної філантропії до цілісного підходу щодо ведення соціально й екологічно відповідального бізнесу
Діє схема допомоги пожертвуванням (Gift aid): держава збільшує розмір пожертвування, переспрямовуючи податок на його суму до благодійної організації	Набувачі допомоги та втілювачі сподівань донорів.	В обмін на свої пожертвування донори можуть отримувати певні обмежені пільги	Новий уряд віддає перевагу податковим стимулам, а не прямому фінансуванню громадських організацій
Соціальне підприємництво відіграє важливу роль у соціальному розвитку	Громадські організації є підприємствами, прибуток яких реінвестується.	Податкові знижки при здійсненні економічної діяльності, пов'язаної з основними цілями	Створення сприятливого середовища для діяльності малих і середніх підприємств є ключовою передумовою успіху соціального підприємництва

- Має існувати бачення відносин, що чітко описує роль громадських організацій у їхніх стосунках з центральною та місцевою владою та надає очевидні переваги обом сторонам
- Держава повинна здійснювати інвестиції, спрямовані на розширення можливостей громадських організацій, аби підвищити їхню роль у соціальному розвитку. Навіть незважаючи на те, що громадський сектор у Великобританії набагато більше розвинутий, ніж у будь-якій іншій європейській країні, державі доводилося пропонувати національні програми в сфері розширення можливостей, аби допомогти громадським організаціям у виконанні їхніх нових функцій
- Необхідно мати стратегію фінансування на підтримку загальної стратегії розвитку, що формує бачення (див. приклад, наведений у розділі «Загальні висновки»)
- Необхідно мати достатньо даних та інформації для прийняття продуманих стратегічних рішень – за відсутності таких даних державі доведеться здійснювати інвестиції, аби їх виробити (в минулому декілька британських державних установ проводили аналіз різних аспектів реалізації Партнерської угоди)
- Необхідно постійно проводити оцінку процесу реалізації та ступеня його відкритості, аби гнучко змінюватись.

Зауваження

Партнерську угоду як таку складно «скопіювати» в інших контекстах, але можна запозичити її принципи, що передбачають партнерство, співпрацю, чітке визначення прав і функцій, двосторонні зобов'язання. Діючий уряд намагається скоротити видатки на соціальні потреби та фінансування громадських організацій, але політика так само формується із застосуванням стратегічного підходу (під назвою «Велике суспільство»¹⁰⁷).

Соціальне контракування

Культурно-історичні умови

У Великобританії існує давня традиція застосування справедливих та відкритих процедур укладання контрактів на надання державних послуг для забезпечення ефективності роботи уряду. В принципі, громадські організації, приватний (прибутковий) сектор і органи місцевої влади розглядаються як гравці, що мають однакові шанси отримати державні контракти. Внаслідок активізації приватизаційного процесу за часів правління Тетчер на ринку державних послуг протягом доволі тривалого часу домінували прибуткові постачальники. Проте протягом останніх 15 років, відтоді як з'явилася Партнерська угода, все важливіша роль у цьому процесі, зокрема в житлово-будівельній сфері, сферах соціальних послуг і освіти, відводиться громадським організаціям. Цьому сприяли програми уряду Блера, спрямовані на розширення можливостей громадських і благодійних організацій, з метою підвищення рівня їх професіоналізму відповідно до вимог контракування і життєздатності, аби забезпечувати довгострокові партнерства.

Національні особливості

Провідним принципом, за яким у Великобританії укладаються контракти на надання соціальних послуг, є так званий принцип «найкращої вартості». Він був важливим принципом, який наразі використовується більшістю учасників тендерів у сфері надання державних послуг. Раніше провідним фактором відбору при закупівлях була ціна. Однак слід визнати, що при наданні більшості державних послуг, зокрема вищезазначених соціальних, лише ціна не може бути стимулом до конкуренції, яка може призвести до суттєвого зниження якості

¹⁰⁷ Див.: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-overview>

послуг. Забезпечення певного рівня якості є основним фактором у випадку соціальних послуг, послуг у сфері освіти та інших подібних послуг. Принцип «найкращої вартості», що застосовується при оцінці тендерних пропозицій у сфері послуг, поєднує в собі високу якість послуги із помірною ціною¹⁰⁸.

У Великобританії існують певні ознаки того, що громадські організації взагалі надають більш якісні послуги, ніж інші сектори, зокрема державний. У 2007 році британська Аудиторська комісія¹⁰⁹ опублікувала Звіт¹¹⁰, що містить деякі дані стосовно порівнянь неприбуткових (громадських), прибуткових (приватних) і урядових (державних) постачальників соціальних послуг. У Звіті робиться висновок, що «громадські постачальники послуг відповідають більшій кількості мінімальних стандартів, запроваджених на національному рівні, ніж внутрішні [тобто державні] чи приватні постачальники». Дані отримані від Комісії з контролю за роботою соціальних служб. Проводиться аналіз семи різних видів послуг з надання соціальної допомоги дітям, підліткам і особам похилого віку (здебільшого в межах закладу) за період з 2003 по 2006 рік. Шість видів послуг, які надавалися громадськими постачальниками протягом цих чотирьох років, краще відповідали національним стандартам, ніж послуги, що надавалися за цей період іншими двома секторами. Лише за рівнем відповідності стандартам допомоги спеціалізованим школам-інтернатам громадський сектор дещо поступився приватним постачальникам¹¹¹.

Крім того, британські громадські організації можуть забезпечити додатковими ресурсами муніципалітети. Вони спроможні залучати волонтерів і пожертвування (аби покрити частину витрат або створити додаткову вартість наданих послуг). У вищезгаданому британському Звіті як приклад наведений Великий Ноттінгем, де, за даними дослідження, за кожний фунт стерлінгів, інвестований муніципальною радою у формі гранту місцевій громадській організації, громадський сектор, завдяки мобілізації волонтерів і ресурсів громади, повертає до 6 фунтів стерлінгів. У Ньюкаслі за кожний фунт стерлінгів, наданий як грантова допомога, від місцевих громадських організацій надходило 14 фунтів стерлінгів¹¹².

Роль громадських організацій

Громадські організації розглядаються як стратегічні партнери в постачанні соціальних послуг, а відтак держава здійснює інвестиції, спрямовані на розширення їх можливостей щодо забезпечення відповідності стандартам якості.

Приклади, найкращі практики

Поряд з принципом найкращої вартості існують ще дві практики, які варто згадати: відшкодування витрат у повному обсязі й орієнтація на користувача. Обидві є результатом стратегічних адвокаційних процесів, очолюваних громадським сектором.

¹⁰⁸ Незважаючи на те, що наразі замість нього застосовується більш новий та складний метод оцінки, принцип «найкращої вартості» залишається основним принципом розміщення контрактів. Див.: <http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pagelId=5184420>

¹⁰⁹ Аудиторська комісія – це незалежний орган, який відповідає за ощадливе, результативне й ефективне використання державних коштів з метою надання на місцях високоякісних послуг населенню.

¹¹⁰ Серце й розум: постачання послуг громадським сектором. Аудиторська комісія Великобританії, Національний звіт про постачання державних послуг (Hearts and minds: commissioning from the voluntary sector. Audit Commission Public Services National Report), липень 2007 року.

¹¹¹ Там само, стор. 19-20. Слід зазначити, що, на думку Аудиторської комісії, «наявні дані не дозволяють провести точну оцінку окупності послуг. Наприклад, вони не дають уявлення про те, скільки коштує забезпечення відповідності більшій кількості мінімальних стандартів, і не дозволяють визначити, чи справді відповідність більшій кількості мінімальних стандартів забезпечує надання більш якісних послуг кінцевим споживачам» (хоча остання думка є лише припущенням).

¹¹² Там само, стор. 24. Два попередні розділи запозичені в: *Нільда Буллен і Любен Панов*: Посібник з моделей недержавного постачання соціальних послуг (Nilda Bullain and Luben Panov: Handbook on non-state social service delivery models), ЄЦНП і ПРООН, 2011 р. (у процесі публікації).

- **Принцип відшкодування витрат у повному обсязі** є одним із принципів фінансування, передбачених у Партнерській угоді, і означає фінансування з боку державних надавачів коштів не лише прямих витрат, пов'язаних з наданням послуги, але й будь-яких пов'язаних з її наданням непрямих (накладних, адміністративних) витрат, понесених громадською організацією як такою. Для отримання більш детальної інформації див. *Розділ «Важливість стратегічного підходу», Розділ III «Загальні висновки».*
- **Принцип орієнтації на користувача** – це принцип, який у 80-ті роки минулого століття, коли якість послуг вимірювалася переважно за інфраструктурою (зокрема, при наданні допомоги в межах закладу) та на основі професійних (експертних) оцінок, британські громадські організації відстоювали як альтернативу державним послугам. Як найбільш важливий фактор громадські організації наводили задоволення користувачів послугою, яку вони отримують, а також їх участь у плануванні, розробці й оцінці послуг. Сам термін «користувач» є відходом від традиційного терміну «клієнт» чи «пацієнт», оскільки передбачає право набувача допомогти користуватися послугою та не визначає його як об'єкт послуги. В результаті тривалого адвокаційного процесу наразі принцип орієнтації на користувача перетворився на основний принцип постачання всіх державних послуг і призвів до перебудови моделей надання послуг (включаючи консультації з користувачем, посилення впливу на процес надання послуг з боку користувача, послуги, керовані користувачем, та інші подібні методики в сфері розвитку послуг і управління ними).

Зауваження

Місцеві муніципалітети у Великобританії заохочуються до укладання контрактів системою оцінки ефективності надання державних послуг. Відтак стимули до укладання контрактів (а отже, забезпечення ефективності та результативності) вбудовані на протигагу природним інтересам установ, що намагаються самі надавати послуги. На відміну від більшості країн Центральної та Східної Європи, британські муніципалітети не бачать у громадських організаціях конкурентів і зацікавлені в їх результативній роботі. Водночас громадські організації мають високий рівень професійних та інфраструктурних можливостей, що залежить від надавача фінансування лише певною мірою. Саме ці два фактори уможливили появу відносно успішної моделі соціального контракування.

Приватні пожертвування за використання інституціоналізованого механізму

Культурно-історичні умови

Загальним правом не передбачено жодної окремої організаційно-правової форми фонду. Однак у Великобританії існують фонди, які можуть набувати різних організаційно-правових форм. Здебільшого це трасти. Траст – організація, створена з метою зберігання й адміністрування активів на користь інших осіб. Траст створюється у благодійних цілях, а управління його діяльністю здійснюють розпорядники. Трасти в Англії мають глибоку історію. Так, первинною метою системи регулювання благодійної діяльності, що з'явилася в XVII столітті, був захист приватної власності, призначеної для використання в суспільних цілях.

Благодійні трасти є ключовим фактором розвитку громадського сектора та суспільства в цілому. Багато з них надають підтримку лікарням, школам або музеям. Інші в основному надають гранти громадським і благодійним організаціям задля досягнення

суспільно корисних цілей. Решта – так звані інститути інвестиційного фінансування соціальної сфери, що позичають кошти підприємствам, соціальним підприємствам і фізичним особам, які намагаються отримати фінансування у звичайних банків і кредитних установ. Вони допомагають незаможним громадам, надаючи доступні позики та підтримку тим, хто не може отримати кредит в іншому місці. Вони також можуть створюватися урядом.

Зазвичай траст не є юридичною особою. Проте, відповідно до Закону «Про благодійні товариства» від 1993 року, розпорядники його активів можуть звернутися до Комісії у справах благодійних організацій, аби одержати свідоцтво про реєстрацію. Зареєстровані розпорядники являють собою юридичну особу, але без звичайного обмеження відповідальності. Іншими словами, розпорядники несуть особисту відповідальність за активи трасту. Реєстрація дозволяє йому виконувати певні функції – зберігати майно, укладати договори, а також подавати позови та відповідати за ними – від свого імені, а не від імені розпорядників.

Благодійні трасти регулюються Комісією у справах благодійних організацій. Внаслідок жорсткого нормативного середовища та того факту, що розпорядники несуть особисту відповідальність, трасти є стабільним сектором та можуть розраховувати на підтримку з боку громадськості.

Національні особливості

У Великобританії існують три основні групи благодійних організацій, що надають гранти:¹¹³

- Благодійні трасти та фонди. Незалежні благодійні трасти та фонди надають підтримку громадському сектору у Великобританії в різні способи. Більшість фондів переважно надають гранти. Більшість британських фондів не займаються жодною операційною діяльністю, як-от надання послуг або іншої прямої підтримки одержувачам
- Фонди громад. Фонди громад – благодійні трасти, що надають підтримку місцевим громадам. Роль таких фондів – здійснювати адміністрування коштів донорів і формувати ендаументи, а також надавати гранти благодійним організаціям і групам членів громади, прив'язуючи місцевих донорів до місцевих потреб
- Інші благодійні організації. Деякі великі оперативні благодійні організації чи оперативні фандрейзингові благодійні організації (тобто ті, що постачають прямі послуги) також займаються діяльністю з надання грантів. Такі види грантів часто надаються на підтримку власних програм і проектів благодійних організацій та/чи фінансування діяльності, що належить до кола їхніх інтересів (наприклад, Британський фонд з боротьби із серцевими захворюваннями й Оксфам).

За оцінками, у Великобританії загалом існує 8800 трастів і фондів. Видатки трастів і благодійних організацій, що надають гранти, є порівнянними з видатками центральної влади (2,5 млрд фунтів стерлінгів) і в дев'ять разів перевищують готівкові пожертвування юридичних осіб, що становлять 0,3 млрд фунтів стерлінгів¹¹⁴.

Роль громадських організацій

Громадські організації зазвичай є одержувачами грантів, що надаються трастами.

¹¹³ Надання грантів британськими трастами та благодійними товариствами (Grant-making by UK trusts and charities), ACF (Асоціація благодійних фондів) і CAF, січень 2007 року. http://www.acf.org.uk/uploadedFiles/Publications_and_resources/Publications/0416B_TrustAndFoundationBriefingPaper.pdf

¹¹⁴ Там само.

Приклади, найкращі практики

Позитивною практикою є підвищений рівень звітності при зберіганні активів у суспільно корисних цілях. Незважаючи на те, що вона не передбачена континентально-європейським правом, особиста відповідальність розпорядника активами служить прикладом створення більш потужних стимулів до здійснення продуманого керівництва суспільно корисною організацією.

Зауваження

Великобританія має потужний, великий та незалежний сектор грантового фінансування. Трасти є вельми розмаїтими не лише за розміром і кількістю грантів, які вони надають, і типом, але й за віком, схемами надання грантів і сферами, в яких вони надають підтримку¹¹⁵. Саме завдяки цьому сектору британські громадські організації здатні на інституційний розвиток, залишаючись при цьому незалежними і, таким чином, стаючи рівноправними партнерами держави.

Пожертвування приватних юридичних осіб

Культурно-історичні умови

Концепція корпоративної соціальної відповідальності з'явилася у Великобританії кілька століть тому, у вікторіанську епоху на тлі індустріалізації, коли успіх підприємств по всій країні призвів до того, що масам урбанізованих фабричних робітників доводилося мешкати в переповнених нетрях. Одним з найперших з-поміж «промисловців-філантропів» згадується підприємець-квакер Кедбері, який задумав збудувати фабрику з виробництва кави та чаю (і шоколаду), що було «сумлінним бізнесом: квакери вірили в рівність і соціальну справедливість, і Кедбері сподівався, що його продукція стане привабливою альтернативою алкоголю, що вважався головною причиною бідності та негараздів робітничого класу»¹¹⁶.

- Ідея корпоративної соціальної відповідальності отримала новий поштовх на початку 80-х років минулого століття, коли внаслідок приватизації, що проводилася урядом Тетчер, у поєднанні зі світовою кризою та кінцем обробної промисловості, Великобританію охопили хвилювання соціально незабезпечених мас. Новий рух серед британських підприємств призвів до створення організації «Business in the Community» («Бізнес у суспільстві»), яка донині залишається провідною членською організацією, яка відстоює ідею корпоративної соціальної відповідальності. У 1985 році її очолив принц Уельський, а наступного року Тетчер була присутньою на відкритті Відсоткового клубу (Per Cent Club), компанії-члени якого запрошуються виділяти зазначеній «Business in the Community» та на фінансування інших проектів, принаймні пів-відсотка прибутку готівкою або в натуральній формі до сплати з нього податку.

«Однак варто зазначити, що ці прояви щедрості з боку бізнесу були викликані не лише філантропічними настроями, але й корисливими міркуваннями. (...) більшість великих компаній, що надавали підтримку організації «Business in the Community», скорочували набагато більше робочих місць, ніж створювали, та мали продемонструвати решті своїх працівників, профспілкам і громадам (...), що вони щось роблять, аби допомогти по-

¹¹⁵ http://www.acf.org.uk/trustsandfoundations/?id=74#Grant-making_by_Uk_Trusts_and_Charities_a_briefing

¹¹⁶ Томкінс Річард. Зрушення в корпоративній філантропії (Tomkins, Richard: Shifts in corporate philanthropy), у Файненшл Таймс від 17 січня 2009 р. <http://www.ft.com/cms/s/2/3a0856c6-e1d5-11dd-afa0-0000779fd2ac.html#ixzz1ITRCUAKO>

страждалим. З іншого боку, процвітання бізнесу пов'язували з розвитком суспільства: Девід Зіфф (David Sieff), член правління компанії «Marks & Spencer» і організації «Business in the Community», з самого початку зазначав, що статки мешканців центральних вулиць залежать від здоров'я завулків. Цей афоризм був приречений стати гаслом соціально відповідального капіталізму»¹¹⁷.

У середині 90-х років минулого століття у світі з'явився новий поштовх до запровадження соціальної відповідальності в сфері охорони довкілля для майбутнього планети (першим представником цього руху була компанія «Body Shop»). За останні 15 років ця тенденція призвела до зміни мислення щодо корпоративної соціальної відповідальності серед британських (і багатонаціональних) компаній, що замість соціальної допомоги та благодійних пожертвувань (корпоративна філантропія) зосередилися на своїй основній діяльності з точки зору забезпечення «етичності» поставок, виробництва та розподілу їхніх товарів і послуг, кадрової політики та практики господарювання (з дотриманням принципів безпеки для довкілля, розмаїття, стабільності тощо).

Національні особливості

Кращі практики на основі принципів корпоративної соціальної відповідальності та корпоративної філантропії запроваджуються як малими підприємствами, так і багатонаціональними компаніями. За наявними даними, рівень корпоративної філантропії за останні десять років знизився (внаслідок вищезгаданої зміни акцентів корпоративної соціальної відповідальності). За даними Фонду благодійної допомоги, незважаючи на зростання за останні роки надходження загальних благодійних пожертвувань від 500 найбільших компаній в реальному вираженні, за відсотком прибутку до сплати з нього податку вони скоротилися більш ніж наполовину – від 1,6 відсотка у період з 2001 по 2002 рік до лише 0,7 відсотка в 2005–2006 роках, коли аналіз проводився востаннє. Саме в 2006 році закотився Відсотковий клуб¹¹⁸.

Основну підтримку громадам надає невелика кількість компаній. За даними останнього (7-го) видання «Guide to UK Company Giving», нещодавно опублікованого організацією «Directory of Social Change», лише на 50 із 490 компаній, що увійшли в довідник, припадає понад три чверті загального розміру благодійних пожертвувань готівкою. Із загальних пожертвувань за період з 2007 по 2008 рік, що склали 500 млн фунтів стерлінгів, близько 77% (384 млн фунтів стерлінгів) припали на цю невелику групу компаній¹¹⁹.

Окремо варто відзначити пожертвування із заробітної плати. Незважаючи на те, що ця схема являє собою пільгу при сплаті податку на доходи фізичних осіб, вона має бути віднесена до категорії пожертвувань юридичних осіб, оскільки таку пільгу своїм працівникам повинна надати компанія як їх роботодавець. Пожертвування із заробітної плати означає відрахування компанією певної суми заробітної плати працівника, включеного до цієї системи, й автоматичну передачу цієї суми благодійній організації, яку обере працівник. Це пожертвування повністю звільняється від податку, тобто донор заощаджує 20–40% свого доходу.

Обсяги пожертвувань із заробітної плати у Великобританії зростають: із 37 млн фунтів стерлінгів (1999–2000 рр.) у період з 2009 по 2010 рік вони збільшилися до понад 106 млн фунтів стерлінгів. Але ця цифра може і далі зростати: схеми пожертвувань реалізуються за участю лише 4% працівників британських компаній (для порівняння: у США в цьому беруть участь майже 35% працівників). За даними дослідження, на думку компаній, що пропонують своїм працівникам жертвувати частину своєї заробітної плати, це покращує імідж компанії, надає додаткового поштовху у реалізації програм, спрямованих на активізацію населення, та

¹¹⁷ Там само.

¹¹⁸ Там само.

¹¹⁹ http://www.companygiving.org.uk/page.aspx?SP=CG_News

сприяє волонтерству серед працівників. На думку 96% компаній, пожертвування із заробітної плати є схемою, яку повинен пропонувати будь-який добрий роботодавець, при цьому майже всі повідомили про свій намір підвищити рівні участі у своїх організаціях¹²⁰.

Роль громадських організацій

Громадські організації активно залучають кошти компаній. Однак протягом останніх 15 років вони все активніше виконують також інші ролі, виступаючи партнерами компаній у реалізації програм, спрямованих на поширення корпоративної соціальної відповідальності (наприклад, у сфері «маркетингу з опорою на добродійність»¹²¹), їхніми консультантами та тренерами в сфері корпоративної соціальної відповідальності (що включає такі напрями, як, наприклад, забезпечення розмаїтості робочих місць чи «озеленення офісу») та спонукаючи компанії звітувати про свої практики (адвокаційні кампанії). Однією з причин запровадження британськими компаніями етичних практик є спроможність громадських організацій, у разі небажання деяких компаній запроваджувати зазначені практики, мобілізувати проти таких компаній громадську думку (наприклад, організувати споживацькі бойкоти).

Приклади, найкращі практики

Стимулювання до пожертвувань із заробітної плати (як однієї з форм пожертвувань) являє собою позитивну практику, оскільки створює спільні стимули для роботодавців, працівників і благодійних організацій. Працівники заохочуються до організованого просування цієї форми пожертвувань на своїх робочих місцях, а компанії запроваджують її з метою поліпшення свого іміджу. Часто вони паралельно із сумами, пожертвованими її працівниками, відраховують якусь частину свого прибутку, що, в свою чергу, може привести до надання компанії податкових пільг.

Зауваження

Таких сприятливих для розвитку корпоративної філантропії культурно-історичних умов, що склалися у Великобританії, не існує в жодній країні європейського континенту, не кажучи вже про країни Центральної та Східної Європи. Проте глобалізація та об'єднання європейських ринків означають поширення кращих практик на основі принципу корпоративної соціальної відповідальності і на цей регіон. Коли рівні корпоративної філантропії та пожертвувань у грошовій формі є низькими, залишається ще багато простору для взаємодії між громадськими організаціями та компаніями, а також створення державою інноваційних стимулів до благодійництва.

Пожертвування фізичних осіб

Культурно-історичні умови

Великобританія належить до країн, де рівень благодійних пожертвувань є найвищим у Європі та світі. Вона посідає 8-е місце у «Світовому рейтингу добродійності», де найвищий рейтинг з-поміж європейських країн мають лише Ірландія, Швейцарія та Нідерланди¹²². Це важливо у розумінні сили, яку громадський сектор у Великобританії набуває внаслідок наявності у нього потужної бази надавачів підтримки, незалежних від держави.

¹²⁰ <http://www.payrollgiving.co.uk/index.php?getID=4&getTitle=Employer>

¹²¹ Це схема, коли компанія продає товар, використовуючи логотип добре відомої громадської організації та передаючи їй частину доходів від продажу.

¹²² Світовий рейтинг добродійності, 2010 р., Фонд благодійної допомоги <http://www.cafonline.org/pdf/WorldGivingIndex28092010Print.pdf>

Особливою формою пільги щодо оподаткування благодійних пожертвувань є допомога пожертвуванням (Gift Aid). Вона не обов'язково означає податкову пільгу для донора, яка натомість може бути отримана благодійною організацією¹²³. Якщо донор претендує на допомогу пожертвуванням, Міністерство фінансів паралельно перераховує благодійній організації пропорційну суму податку з пожертвування. Так, на кожний пожертвований фунт стерлінгів благодійна організація отримує від Міністерства фінансів ще 25 пенсів. (Певною мірою це є подібним до механізму відсоткової філантропії, але, на відміну від останньої схеми, в цьому випадку благодійна організація повинна отримати від донора пожертвування в реальній формі.) Той факт, що рівень пожертвувань залишається високим (на благодійні цілі щороку жертвують 54–58% британців), незважаючи на те, що донори не отримують реальної податкової пільги, свідчить про важливість культурного коріння благодійництва.

Іншим елементом, який важливо відзначити, є чітке регулювання благодійної діяльності. Реєстрація благодійних організацій і контроль за їхньою діяльністю здійснюються Комісією у справах благодійних організацій – незалежним регулюючим органом, що спеціалізується на формуванні розуміння діяльності благодійних організацій, наданні їм підтримки та проведенні досліджень у сфері благодійництва. У результаті тривалого та послідовного застосування практики регулювання діяльності благодійних організацій громадськість вважає їх надійними та такими, що заслуговують на підтримку. Таким чином, ознака «благодійний» перетворилася на щось на кшталт торгової марки, якій люди можуть довіряти, жертвуючи кошти.

Національні особливості

Під час кризи (2008–2009 рр.) спостерігалася тенденція до зменшення розміру пожертвувань, але вже в 2010 році, за повідомленнями, він дещо зріс. Нижче наведені основні висновки останнього дослідження рівня пожертвувань у Великобританії:¹²⁴

- **Благодійні пожертвування залишаються поширеною практикою.** У 2009–2010 роках кошти на благодійні цілі жертвували 56% дорослих членів британських сімей. Сума, що надходила щомісяця від кожного донора в період з 2009 по 2010 рік, як правило, складала 12 фунтів стерлінгів за медіаною та 31 фунт стерлінгів у середньому. За нашою оцінкою, максимальна загальна сума, пожертвована всіма такими особами на благодійні цілі в період з 2009 по 2010 рік, становить 10,6 млрд фунтів стерлінгів, що є істотним внеском у роботу громадського сектора. Крім того, пожертвування зі спадщин фізичних осіб склали, за оцінками, ще принаймні 2 млрд фунтів стерлінгів (за останньою оцінкою на основі показників 2007–2008 рр.).
- **Донори значних коштів справляють найбільший вплив на загальні суми пожертвувань.** Частка загальних пожертвувань, що надходять від донорів значних коштів (тих, що роблять пожертвування на суми понад 100 фунтів стерлінгів), які взяли участь у дослідженні, дещо збільшилася (з 6% у 2005–2006 рр. до 8% у 2009–2010 рр.). Крім того, це не враховує дуже заможних британців, які жертвують великі суми коштів (...). За оцінками (...), від осіб з дуже великими статками надійшло 100 пожертвувань у розмірі 1 млн фунтів стерлінгів або більше кожне (...), що загалом склало 1,0 млрд фунтів стерлінгів.
- **З послабленням кризи відновлюється рівень пожертвувань.** Протягом останнього року частка добровольців дещо збільшилася після її зменшення в період кризи (2007–2009 рр.). Також зросла типова (медіанна) сума пожертвувань (з 10 фунтів

¹²³ На податкову пільгу можуть претендувати лише особи, які сплачують податок за високою ставкою. Ця пільга є різницею між мінімальною ставкою податку (20%) та ставкою, за якою вони сплачують податок (40 чи 50%). Отже, вони можуть отримати пільгу в розмірі 20 чи 30% від суми пожертвування.

¹²⁴ Аналіз добродійності у Великобританії, 2010 р. (UK Giving 2010). CAF і NCVO, грудень 2010 р. http://www.cafonline.org/pdf/UK%20Giving%202010_101210.pdf

стерлінгів у 2008–2009 рр. до 12 фунтів стерлінгів у 2009–2010 рр.). Загальна сума пожертвувань на благодійні цілі склала 10,6 млрд фунтів стерлінгів, що в реальному вираженні було на 400 млн фунтів стерлінгів більше, ніж у період з 2008 по 2009 рік (10,2 млрд фунтів стерлінгів, з урахуванням інфляції). Однак загальні рівні пожертвувань 2007–2008 рр. досягнуті не були.

- **Склад осіб, які жертвують кошти, та спосіб, в який вони це роблять, залишилися переважно такими самими, як і в попередні роки.** Жінки у віці від 45 до 64 років продовжують бути найбільш імовірними донорами (68%), а молоді чоловіки у віці від 16 до 24 років – найменш імовірними (31%). Особи, які обіймають керівні посади та займаються професійною діяльністю, є найбільш імовірними донорами (69%), які також жертвують у середньому більші суми за медіаною (19 фунтів стерлінгів). Готівка залишається найпоширенішою формою пожертвувань, що в період з 2009 по 2010 рік використовувалася половиною всіх донорів (50%). Збільшившись у періоди з 2005 по 2006-й та з 2008 по 2009 рік, частка донорів, які жертвують кошти із застосуванням прямих дебетів, наразі є доволі стабільною та становить 29%. Особи, які жертвують значні суми коштів, як правило, користуються чеками/картками та застосовують прямі дебети.
- **Використання схеми допомоги пожертвуванням, вочевидь, вирівнюється.** У період з 2009 по 2010 рік схемою допомоги пожертвуванням користувалися 40% донорів, і майже стільки ж донорів використовували її в 2009–2010 роках. Доти частка донорів, які користувалися цією схемою, поступово збільшувалася. Особи, які жертвують значні суми коштів, з більшою ймовірністю користуватимуться схемою допомоги пожертвуванням. У період з 2009 по 2010 рік цю схему використовували 73% донорів значних коштів (тих, що роблять пожертвування на суми понад 100 фунтів стерлінгів) і лише 20% осіб, які жертвують 10 фунтів стерлінгів або менше.

Роль громадських організацій

Громадські організації у Великобританії відіграють потужну роль у залученні коштів в суспільних цілях. Однак «громадські організації не лише отримують пожертвування, вони також виступають у ролі повідомлювачів соціальних потреб надавачам і потенційним надавачам фінансування на соціальні потреби»¹²⁵.

Приклади, найкращі практики

Створення благодійного сектора є важливим прикладом, який країни європейського континенту можуть наслідувати, розробивши належне законодавство у сфері соціального забезпечення. Благодійний сектор становить лише близько третини всього громадського сектора, але він є найбільш інституціоналізованою та професійною його частиною, що докладає великих зусиль до здобуття і збереження довіри та фінансової підтримки з боку населення. Комісія у справах благодійних організацій не лише здійснює контроль за діяльністю сектора, але й допомагає йому стати більш професійним і таким, що заслуговує на довіру громадян¹²⁶.

Якщо говорити більш технічною мовою, краща британська практика, яка може бути запозичена, полягає в тому, що Великобританія визначає певний рівень пільг, котрі благодійна організація може надати донорам «в обмін на» або, скоріше, на знак подяки за пожертвування. У системі регулювання доцільно чітко відрізнити пожертвування від спонсорства.

¹²⁵ Цитата запозичена із: Аналіз добротності у Великобританії, 2010 р. (UK Giving 2010), CAF і NCVO.

¹²⁶ Нещодавно, також зазнавши дії бюджетних скорочень, Комісія у справах благодійних організацій почала віддалятися від своєї ролі надавача підтримки, яку вона виконувала до того часу, більше зосередившись на ролі регулятора. Проте наразі ті, хто надає підтримку благодійним організаціям, можуть користуватися більш розвиненою інфраструктурою.

У наступній таблиці наведені межі розміру пільг щодо оподаткування коштів донорів, коли може працювати схема допомоги пожертвуванням.

Межі розміру пільг щодо оподаткування пожертвувань¹²⁷

Сума пожертвування	Межа розміру пільги
0- 100 фунтів стерлінгів	25% від суми пожертвування
101-1 000 фунтів стерлінгів	25 фунтів стерлінгів
1001-10 000 фунтів стерлінгів	5% від суми пожертвування
Понад 10 000 фунтів стерлінгів	не більше 2500 фунтів стерлінгів ¹²⁸

Іншим позитивним практичним методом є запровадження *пільг щодо оподаткування інвестицій у розвиток громади*, що дозволяє особам, які здійснюють інвестиції в інститути фінансування розвитку громад (див. вище), протягом п'яти років користуватися податковою пільгою в розмірі до 25 % їхніх інвестицій.

Зауваження

Скорочуючи обсяги прямого фінансування громадських організацій з боку держави, новий уряд розширює діапазон і збільшує розміри пільг щодо оподаткування благодійних пожертвувань. За новою інформацією щодо востаннє ухваленого бюджету Великобританії, Джордж Осборн (George Osborne) – канцлер казначейства (міністр фінансів), «повідомив про цілу низку заходів, спрямованих на те, аби допомогти громадським організаціям у здійсненні, за його словами, «найбільш радикальних і широкомасштабних реформ у сфері благодійництва за понад 20 років»¹²⁹.

Реформи дозволять кожній благодійній організації отримувати допомогу при отриманні пожертвування в розмірі до 5000 фунтів стерлінгів, не маючи жодної справи з паперами, адже до 2013 року буде запроваджена *онлайнова система запитів* щодо отримання податкових пільг, крім того, особам, за чікими заповітами 10 відсотків їхніх статків переходить до благодійної організації, буде надана 10-відсоткова знижка з податку на спадщину. Осборн зазначив, що він має намір зробити «пожертвування благодійній організації 10 відсотків спадщини новою нормою в нашій країні». Також буде збережена пільга щодо оподаткування інвестицій у розвиток громади, яку рекомендувалося скасувати.

Крім того, в грудні 2010 року Кабінет опублікував так звану Зелена книгу про благодійність (Giving Green Paper), в якій викладені «початкові ідеї уряду розбудови більш міцної культури пожертвувань часу та коштів, аби розпочати національні обговорення ставлення нашого суспільства до пожертвувань»¹³⁰.

Ця політика свідчить про те, що, віддаючи перевагу іншим засобам підтримки благодійних організацій, ніж лейбористський уряд (тобто непрямим, а не прямим стимулам), уряд консерваторів ставить такий самий наголос на їх ролі в забезпеченні добробуту суспільства та розвитку країни. Ідеї стосовно непрямих стимулів можуть бути цікавими для урядів країн Центральної та Східної Європи, що з обережністю ставляться до прямого фінансування громадських організацій.

¹²⁷ http://www.hmrc.gov.uk/charities/gift_aid/basics.htm

¹²⁸ У 2011 році ця цифра повинна зрости до 5000 фунтів стерлінгів.

¹²⁹ Рікеттс Енді. Реформа системи допомоги пожертвуванням і виділення податкових пільг у бюджеті (Ricketts, Andy: Gift Aid reform and tax relief figure prominently in Budget). Див: Третій сектор онлайн» (Third Sector Online), 23 березня 2011 р. <http://www.thirdsector.co.uk/news/Article/1061503/Gift-Aid-reform-tax-relief-figure-prominently-Budget/>

¹³⁰ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/giving-green-paper>

Заробляння доходу

Культурно-історичні умови

Законодавство в сфері благодійництва дозволяє благодійним організаціям займатися економічною діяльністю у ході досягнення їхніх основних цілей. Така діяльність загальновідома як «економічна діяльність, пов'язана з основними цілями». Вона включає, наприклад, надання благодійною школою чи коледжем платних послуг у сфері освіти, проведення некомерційною картинною галереєю чи музеєм художньої виставки, вхід на яку є платним, або продаж благодійним театром квитків на свою виставу¹³¹.

Однак якщо основною або єдиною метою економічної діяльності є залучення коштів (наприклад, продаж поштових листівок дитячою благодійною організацією), така діяльність називається «не пов'язаною з основними цілями економічною діяльністю». Відповідно до законодавства у сфері благодійництва, благодійним організаціям не дозволяється безпосередньо займатися не пов'язаною з основними цілями економічною діяльністю, що може піддати їх активи серйозному ризику. Існують спеціальні принципи оподаткування, покликані допомогти благодійним організаціям, які мають намір здійснювати обмежену не пов'язану з основними цілями економічну діяльність, коли всі прибутки від неї використовуватимуться благодійною організацією. Максимальний обіг при здійсненні не пов'язаної з основними цілями економічної діяльності за фінансовий рік становить 5 000 фунтів стерлінгів, якщо така діяльність здійснюється благодійною організацією, чий загальний дохід є меншим за 20 000 фунтів стерлінгів, 25% загального доходу благодійної організації, річний дохід якої становить 20 000-200 000 фунтів стерлінгів, і 50 000 фунтів стерлінгів, якщо така діяльність здійснюється благодійною організацією, річний загальний дохід якої перевищує 200 000 фунтів стерлінгів¹³².

Комерційна/економічна діяльність, що не належить до попередніх винятків, не може провадитися благодійною організацією безпосередньо. Проте будь-яка комерційна/економічна діяльність може здійснюватися через прибуткове дочірнє підприємство, що передає неоподатковуваний прибуток благодійній організації. Наразі багато благодійних організацій мають такі комерційні дочірні підприємства для цілей залучення коштів.

Національні особливості

Соціальні підприємства¹³³ – це окрема форма підприємств у Великобританії, які здійснюють економічну діяльність у суспільних і природоохоронних цілях. Перші соціальні підприємства з'явилися ще в 40-х роках XIX століття, наприклад, у місті Рочдейлі, де, аби хоч якось полегшити умови праці робочих на фабриці, що вважалися експлуаторськими, був створений робітничий кооператив, який мав забезпечити робітників високоякісною дешевою їжею. Відродження соціального підприємництва почалося наприкінці 90-х років минулого століття, коли згадали про різні традиції, включаючи кооперативи, підприємства громад, підприємницькі громадські організації та інші форми соціальних підприємств. Соціальні підприємства відрізняються тим, що центральне місце в їхній діяльності посідає досягнення суспільних та/чи природоохоронних цілей, а їхні прибутки реінвестуються, аби продовжувати здійснення їхньої основної діяльності, метою якої є досягнення змін на краще, та розвивати її. До відомих британських соціальних підприємств належать, серед іншого, «*The Big Issue*», газета, що розповсюджується безпритульними, та ресторан Джеймі Олівера «*Fifteen*».

¹³¹ Інформація про Великобританію, надана в рамках проекту USIG <http://www.usig.org/countryinfo/england.asp>

¹³² Там само.

¹³³ В основу цього розділу покладена інформація, розміщена на веб-сторінці Коаліції соціальних підприємств Великобританії. <http://www.socialenterprise.org.uk/pages/frequently-asked-questions.html>

За оцінками уряду («Щорічний аналіз діяльності малих підприємств у Великобританії за 2005–2007 рр». (Annual Survey of Small Businesses UK 2005-2007)), у Великобританії існує приблизно 62 000 соціальних підприємств, внесок яких в економіку становить не менше 24 млрд фунтів стерлінгів. За оцінками, на соціальних підприємствах зайняті 800 000 осіб. За даними «Аналізу стану соціальних підприємств» (The State of Social Enterprise Survey), опублікованого в листопаді 2009 року, незважаючи на кризу, переконаність у майбутньому зростанні серед соціальних підприємств є вдвічі більшою, ніж серед традиційних малих і середніх підприємств (ствердно відповіли 48% представників соціальних підприємств і лише 24% представників малих і середніх підприємств). Крім того, відтоді, як почався економічний спад, 56% соціальних підприємств збільшили свій обіг у порівнянні з попереднім роком, і в менше ніж 20% обіг зменшився. За цим показником соціальні підприємства у Великобританії почувуються значно краще, ніж малі та середні, лише 28% яких збільшили свій обіг, а 43% – зменшили.

Соціальні підприємства здійснюють діяльність у цілій низці галузей. За даними дослідження, проведеного Міністерством торгівлі і промисловості у 2005 році, надання послуг у сфері охорони здоров'я та соціального забезпечення являють собою найбільшу категорію економічної діяльності соціальних підприємств, оскільки 33% респондентів визначили ці послуги як основне джерело доходів від економічної діяльності, а послуги в сфері освіти – лише 15% респондентів. Соціальні підприємства також є дуже активними гравцями на енергетичному ринку, ринках транспортних послуг та переробки відходів. Проте соціальне підприємство може досягти успіху на будь-якій ниві незалежно від того, чи це приватний магазин велосипедів, чи консалтингова фірма у сфері інформаційних технологій, в якій працюють особи, які страждають синдромом Аспергера.

Соціальні підприємства можуть набувати різних організаційно-правових форм, з яких найбільш часто використовуються компанія з відповідальністю учасників у гарантованих ними межах (форма некомерційної компанії), а також членські організації або нещодавно запроваджена «компанія суспільних інтересів». З міркувань оподаткування, що є важливими, багато з них також отримують статус благодійних, однак це тягне за собою низку норм, дотримуватися яких готові не всі соціальні підприємства. В лютому 2010 року був запроваджений бренд соціального підприємництва – Марка соціального підприємства (Social Enterprise Mark). Аби отримати її, підприємство має задовольняти шести визначеним критеріям¹³⁴.

Роль громадських організацій

Громадські організації у Великобританії часто є підприємницькими та здійснюють економічну діяльність, аби досягти своїх благодійних цілей. У цьому випадку вони стають, по суті, подібними до комерційних підприємств, що опікуються численними пов'язаними з ними особами (клієнтами, громадою та набувачами їхньої допомоги).

Приклади, найкращі практики

Стимулювання соціального підприємництва у Великобританії є позитивною практикою. Що стосується регулювання у сфері добродійництва, то звільнення від податку економічної діяльності, пов'язаної з основними цілями, є беззаперечним стимулом, що може мати наслідком створення та поширення соціально-орієнтованих підприємств, що створюватимуть робочі місця, надаватимуть соціальні послуги та послуги у сфері охорони здоров'я, сприятимуть освіті, розвитку громад і братимуть участь у процесі соціально-економічного розвитку країни.

¹³⁴ Для отримання більш детальної інформації див. <http://www.socialenterprisemark.org.uk>

Зауваження

Правове середовище у Великобританії загалом є сприятливим для здійснення підприємницької діяльності, включаючи створення та діяльність малого чи середнього підприємства. За даними досліджень «індексу легкості ведення бізнесу», що проводилися Світовим банком у 2010 і 2011 роках, Великобританія за цим показником посідає 4-те місце серед 183-х країн світу¹³⁵. Це говорить про те, що сприятливе правове середовище необхідне не лише з точки зору регулювання діяльності громадських організацій, але й (передусім) з точки зору соціальних підприємств, аби сприяти розвитку культури соціального підприємництва.

¹³⁵ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/united-kingdom/>

IV.5. ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА

Основна інформація про неприбутковий сектор Чеської Республіки

Неприбутковий сектор Чеської Республіки складається з громадських асоціацій, фондів-ендаументів, суспільно корисних установ, релігійних організацій та організаційних підрозділів громадських асоціацій, таких як професійні асоціації. Наприкінці вересня 2009 року в Чеській Республіці діяли 105758 неприбуткових організацій. Найбільш поширеним видом неприбуткових організацій є громадські асоціації, яких в країні налічується 68 057.

Наразі єдиною інформацією про загальний дохід і структуру доходу сектора є оцінка, проведена в рамках проекту в сфері НПО Університету ім. Джона Хопкінса. За даними Frič і Goulli (2001 р.), частка державного фінансування в грошовому доході чеського неприбуткового сектора становить 39,4%, тоді як на збори припадає 46,6%, а на приватну філантропію – 14,0%. Якщо включити церкви та релігійні організації та додати вартість волонтерської праці, оцінка істотно зміниться: на державне фінансування припадає 31,8%, збори складуть 36,7%, а благодійництво – 31,4%. Проте цим цифрам більше десяти років.

Благодійні та громадські асоціації в «землях корони Чеської» мають багаті та давні традиції. Вони з'явилися за часів зародження чеської держави в IX і X століттях. Піки їх тривалої еволюції припали на другу половину XIX століття (наприкінці нього чисельність благодійних і громадських асоціацій у чеських землях була найбільшою в Австро-Угорській імперії) та на двадцятирічний період існування першої Чехословацької Республіки (20-ті та 30-ті роки минулого століття). Потім цей процес на п'ятдесят років перервав тоталітарний режим (1939–1989 рр.).

Незважаючи на жорстокі репресії, існувала певна громадянська ініціатива й опозиція комуністичному режиму, але їх прояви залишалися поодинокими та слабкими. В минулому столітті були придушені і рання роз'єднана опозиція 50-х, і більш потужний реформістський рух «Празької весни» 60-х, а отже, після окупації країни Радянським Союзом у 1968 році культурним активістам і громадським лідерам довелося шукати нових шляхів незалежного існування та створення опозиції режиму. І вони знайшли такий шлях, створивши паралельний світ, в якому існували незалежні культурні ініціативи, публікації самвидаву, підпільні церква й університет, а також Хартія 77, якою закладалися підвалини захисту прав людини і громадянина, та яка надихала на захист таких прав.

Державне фінансування

Культурно-історичні умови

Комуністичний режим справив величезний вплив на громадянське суспільство в Чеській Республіці, наслідки його відчуваються й сьогодні. Їх проявами є, наприклад, помітна роль держави та патерналістське ставлення з боку громадськості, відсутність потужного середнього класу, мляві традиції пожертвувань та волонтерства тощо. Подібно до інших країн посткомуністичного простору, Чеська Республіка характеризується високим ступенем довіри до людей та демократичних інститутів, що перешкоджає розвитку потужного громадянського суспільства¹³⁶.

У 90-х роках минулого століття чеські концепції громадянського суспільства зазнавали впливу полеміки, що велася двома видатними політичними діячами свого часу – Вацлавом Гавелом (тодішній президент) і Вацлавом Клаусом (тодішній прем'єр-міністр). Ці деба-

¹³⁶ Вайдова Тереза. Оцінка чеського громадянського суспільства в 2004 році: після п'ятнадцяти років розвитку (Vajdova, Teresa: An assessment of Czech civil society in 2004: after fifteen years of development). За даними Звіту Civicus за результатами дослідження, проведеного в Чеській Республіці в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства» http://www.civicus.org/media/CSI_CzechRep_Country_Report.pdf

		Фінансово-правова база	Культурно-історичні умови
Взаємодія з державою	Механізми фінансування	Нейтральна	Дебати щодо ролі громадянського суспільства та його відносин з державою між Гавелом і Клаусом – гальмування розвитку схем державного фінансування
	Соціальне контракування	Нейтральна /сприятлива	Громадські організації почали надавати соціальні послуги в 90-х роках минулого століття. Створена спеціальна організаційно-правова форма постачальника суспільно корисних послуг
	Альтернативне фінансування	Зразкова	Створення державою ендавментів приватних фондів, які надають гранти. З цією метою їм передається 1% доходу від приватизації, що є унікальним альтернативним методом фінансування. Див. нижче
Взаємодія з приватним сектором	Приватні пожертвування за використання інституціо-аналізованого механізму	Зразкова	У 1991 році був ухвалений закон, відповідно до якого 1% доходу від ваучерної приватизації в Чеській Республіці виділявся на посилення громадського сектора (як форма повернення втраченого громадянському суспільству)
	Пожертвування приватних юридичних осіб	Нейтральна/несприятлива	Унаслідок тривалого процесу ваучерної приватизації пожертвування від юридичних осіб почали надходити пізніше, ніж в інших нових державах-членах
	Пожертвування фізичних осіб	Нейтральна /сприятлива	У 90-х роках минулого століття пожертвування фізичних осіб не були типовою практикою, але їх рівень почав зростати після повеней 2002 року. Громадські організації скористалися цією можливістю, аби вийти на передній план
Зароблений доход	Заробляння доходу	Сприятлива	Узагалі, асоціації мають велику кількість членів. Надання громадськими організаціями платних послуг є звичним, вони не повинні надавати послуги безкоштовно

Національні особливості	Роль громадських організацій	Приклади / найкращі практики	Зауваження
Широко розповсюджена практика підтримки громадських організацій з державного та місцевих бюджетів за відсутності загальної політики чи структури	Одержувачі фінансування з боку держави	Використання коштів ЄС з метою сприяння розвитку громадських організацій; укладання угод з незалежним надавачем грантів про адміністрування грантів	Відсутність даних про сектор, які б дозволили розробити ефективну стратегію. Держава розвиває сектор, використовуючи існуючі можливості
Існування принципу контрактвання; отримання ліцензій на надання послуг на конкурсній основі; надання соціальної допомоги в натуральній формі, включаючи нещодавно запроваджені ваучери	Постачальники послуг, що в певних галузях займають домінуючу позицію (персоналізована допомога)	Ваучерна система може бути дуже перспективною, якщо буде успішно запроваджена. Являє собою позитивну практику, оскільки надає користувачам більш широкий вибір послуг і право голосу	Громадські організації надають послуги за відсутності системи підтримки та розвитку довгострокових партнерств
У період з 1999 по 2001 рік Фонд інвестицій у фонди розподілив доходи від приватизації між більше ніж 200 фондами. Діяльність фондів чітко регулюється, а вони щороку повинні звітувати про свої видатки	Фонди виступають довгостроковими стратегічними партнерами держави.	Ця схема сприяла створенню потужного вітчизняного сектора фондів, спроможного забезпечити життєздатність громадських організацій, коли іноземні донори підуть із країни	Громадський сектор знаходить підтримку в громадськості та розробників стратегій як ключова складова процесу переходу до демократії
Податкові пільги існують, але вони мінімальні. На пільгових засадах оподатковуються не лише пожертвування громадським організаціям, але й фізичним особам	Одержувачі пожертвувань юридичних осіб	Чеський форум донорів є позитивним прикладом обміну кращими практиками між донорами-юридичними особами	Будь-які особливості чи інновації відсутні
Відносно високий рівень пожертвувань (не лише громадським організаціям) і волонтерства серед населення. Для збору коштів населення необхідно одержати дозвіл на здійснення фандрейзингу	Одержувачі благодійних пожертвувань	Громадські організації, що діяли конструктивно, ставлячи перед собою стратегічні цілі, спромоглися залучити кошти під час проведення рятувальних заходів	Громадяни Чехії беруть активну участь у суспільному житті (поданні петицій, демонстраціях), а відтак можуть бути мобілізовані також для надання фінансової допомоги у справах, які є для них значимими
Чітке регулювання в сфері здійснення економічної діяльності організаціями, що мають різні організаційно-правові форми. Часткове звільнення від податку доходу від економічної діяльності, пов'язаної з основними цілями	Громадські організації виступають постачальниками послуг, а фонди – інвесторами	Громадські організації дуже якісно надають певні види послуг, за що отримують кошти від держави та користувачів послугами	Велика кількість членів і волонтерів свідчить про наявність у громадських організацій міцних зв'язків з громадами та підвищує шанси цих організацій на існування

ти стали відображенням суперечливих відносин між державою та громадським сектором. Основним питанням було те, які повноваження у сфері захисту державних інтересів і формування державної політики повинні мати громадські організації та чи є це легітимним (на відміну від обраних політичних представників). На думку Гавела, громадські організації відігравали центральну роль у житті суспільства, та їм необхідно було повернути втрачене ними за часів диктатур так само, як і іншим членам суспільства (тобто громадянам, компаніям і церкві). Його ініціатива мала наслідком надання підтримки фондам (див. нижче). З іншого боку, Клаус вважав, що громадські організації були лише організаціями «за інтересами», і що держава повинна утримуватися від будь-якого втручання в їхні справи, чи-то негативного (їх утискання), чи-то позитивного (надання їм підтримки). Ці дебати позбавили Чеську Республіку загальної політики в сфері розвитку громадського сектора, що розвивався окремо від аналогічних секторів інших країн Вишеградської четвірки. Так, у ній була запроваджена спеціальна схема створення вітчизняних фондів, але закон про відсоткову філантропію ухвалений не був. Донині державне фінансування як таке належним чином не регулювалося.

Національні особливості

Наразі громадські організації фінансуються з Державного бюджету та всіх місцевих бюджетів (на регіональному та муніципальному рівнях). Загальні обсяги такого фінансування в 2007 році становили 264 млн доларів США. 70% цих коштів були надані Міністерством освіти та спорту і Міністерством праці й соціальних справ. Майже половина цих коштів була отримана громадськими організаціями, розташованими в Празі. Крім того, підтримка громадянському суспільству в Чеській Республіці надавалася також зі спеціальних фондів (див. нижче). Поряд із фінансуванням з боку держави громадські організації отримували фінансування від 14 адміністративних округів і більш ніж 6000 муніципалітетів. Обсяги підтримки громадських організацій з боку держави в 2007 році загалом склали 446,4 млн доларів США¹³⁷.

У Чеській Республіці запроваджена унікальна схема цільового фінансування розвитку громадянського суспільства не лише безпосередньо з Державного бюджету, але й зі спеціальних фондів ЄС та за використання інших іноземних схем підтримки. Це, наприклад, Перехідна програма ЄС, яка була інструментом, що допоміг новим державам-членам подолати перехідний період після їх вступу до ЄС¹³⁸. Якщо в інших країнах ця допомога використовувалася переважно для розширення можливостей органів місцевої влади, то в Чеській Республіці частина коштів була спрямована на підтримку розвитку громадського сектора. На відміну від інших країн, в яких договори на адміністрування грантів укладалися з підконтрольними державі чи приватними організаціями, в Чехії такі договори укладалися з провідними фондами, що надавали гранти (наприклад, з Фондом розвитку громадянського суспільства, NROS).

Фонд розвитку громадянського суспільства також здійснює управління Чеським фондом НУО (Блоковий грант для НУО), що надає підтримку громадським організаціям в рамках Фінансового механізму Європейської економічної зони та Норвезького фінансового

¹³⁷ Паяс Петр Ян. Громадянське суспільство в Чеській Республіці (Pajas, Petr Jan: Civil Society in the Czech Republic), 2011 р. Дані взято з: Аналіз фінансування громадських організацій з боку держави в 2007 році (Analysis of Financing CSOs from Public Resources in 2007) (Рада Уряду з питань діяльності неурядових неприбуткових організацій, Прага, 2008 р.). Див: Ювень Лі (ред.). НУО в Китаї та Європі (Yuwen, Li (Ed): NGOs in China and Europe), Ешгейт, 2011 р. Стор. 266.

¹³⁸ Перехідна програма була розроблена Європейською Комісією з метою надання країнам, які готуються до вступу до ЄС, подальшого сприяння у сферах, де адміністративні та інституційні можливості залишаються заниженими у порівнянні з аналогічними можливостями в існуючих державах-членах. Також акцент робився на сферах, де фінансування зі структурних фондів було неможливим. Реалізація програми була запланована на період з 2004 по 2006 рік, але існували проекти, що фінансувалися аж до 2009 року.

механізму на суму понад 10 млн євро¹³⁹. Незважаючи на те, що Норвезький механізм підтримував громадські організації і в інших нових державах – членах ЄС, це була перша програма в регіоні, що надавала інституційну підтримку розвитку громадських організацій та громадського сектора.

Роль громадських організацій

Громадські організації розглядаються як одержувачі державного фінансування та партнери держави в цьому процесі.

Приклади, найкращі практики

Чеський уряд скористався європейськими коштами з метою сприяння розвитку громадянського суспільства. Щоб досягти цього, він уклав з незалежним вітчизняним фондом, що надавав гранти, контракт на адміністрування коштів. Це істотно підвищило ефективність програми, оскільки Фонд розвитку громадянського суспільства мав досвід надання громадським організаціям міні-грантів, з якими завжди боролися більшість державних бюрократичних структур. Це було ефективним методом збалансування потреби ЄС і уряду в чіткій звітній базі та потреби громадських організацій в гнучких, орієнтованих на конкретні потреби проектах меншого масштабу. Громадським організаціям тепер було непотрібно брати на себе завеликий адміністративний тягар – дотримання вимог щодо звітності про видатки з державного бюджету забезпечував Фонд розвитку громадянського суспільства.

Зауваження

Експертам, що вивчають чеський громадський сектор, важко провести точний аналіз, оскільки відсутні основні дані, а наявні є недостовірними та часто суперечливими або нерепрезентативними¹⁴⁰. Це є відображенням відсутності послідовної державної політики щодо розвитку сектора, оскільки такі дані є необхідними для розробки ефективної стратегії розвитку громадянського суспільства.

Виходячи з наявної інформації, єдиною особливістю чеської моделі є те, що задля адміністрування державних коштів держава часто використовує вже існуючі в країні можливості постачальників. Прикладом цього служить не лише Фонд розвитку громадянського суспільства, але й створення Чеського агентства з розвитку, ініційованого міністерством закордонних справ задля того, щоб сформувати політику та здійснювати управління програмами у сфері співпраці в цілях розвитку Чеської Республіки. Замість створення нової установи міністерство скористалося вже існуючим «мозковим центром» – Чеським центром розвитку. Цей підхід також свідчить про те, що чеський уряд, на відміну від урядів деяких країн-сусідів, вважає незалежні чи напівнезалежні агентства ефективними при розподілі державних коштів.

Соціальне контракування

Культурно-історичні умови

Громадські організації беруть участь в наданні послуг відтоді, як у 90-х роках минулого століття в країні відбулися політичні зміни. На це почасти надихнули економічні реформи, що почали реалізуватися після здобуття країною незалежності, чільне місце в яких посідала приватизація не лише державного майна (подібно до більшості інших країн), але й державних послуг. Цей підхід також знайшов своє відображення у законодавстві: в Чеській Респу-

¹³⁹ Див. www.blokovygrant.cz

¹⁴⁰ http://www.e-cvns.cz/soubory/Hladka_paper.pdf Гладка (Hladká) наводить два достовірні дослідження, дані яких використовуються більшістю дослідників при проведенні аналізу чеського сектора, перше з яких було проведене в 1995 році, а друге – в 2001 році. Результати останнього було переглянуто в 2004 році. Конкретні крос-секторальні дані складно зібрати навіть установам, що спеціалізуються на дослідженні сектора.

бліці вперше в регіоні для надання державних послуг була створена спеціальна форма підприємства, а саме – суспільно корисна організація. Це нечленська, неприбуткова юридична особа, основна функція якої полягає в наданні громадськості соціальних послуг, послуг у сфері освіти та інших «загально корисних послуг» на рівних умовах (котрі, з іншого боку, не можуть надаватися безпосередньо фондами-ендаументами). Суспільно корисні організації були створені, аби уможливити приватизацію державних організацій, якими надавалися суспільно корисні послуги.

Однак на практиці суспільно корисні організації використовувалися зазвичай як альтернатива організаційно-правовій формі фондів, створених до 1998 року, що не могли задовольнити критеріям створення фонду, визначеним у новому Законі «Про фонди» (див. нижче). Після ухвалення Закону «Про суспільно корисні організації» ними стали також інші організації, включаючи театри, лікарні, будинки престарілих, клініки з реабілітації наркозалежних та інші неприбуткові заклади, що надавали соціальні послуги¹⁴¹. Більш структурованій і активній участі громадських організацій у наданні послуг перешкоджали суперечливі політичні погляди щодо ролі, яку відігравали громадські організації з точки зору держави (як це зазначається вище).

Національні особливості

В основі загальної системи постачання соціальних послуг у Чеській Республіці лежить принцип контрактування. Постачальники соціальних послуг на конкурсній основі отримують ліцензію, аби мати змогу зареєструвати та надавати послуги. Ліцензії на надання конкретних видів послуг видаються органами місцевої влади залежно від того, чи спроможний постачальник дотриматися всіх умов, визначених у законодавстві¹⁴². Ці умови включають стандарти якості послуг, і їх дотримання регулярно перевіряється. Основним критерієм якості соціальних послуг є їх надання з дотриманням прав людини (що є прогресивним підходом у порівнянні з підходами, що застосовуються в багатьох інших країнах регіону). Таким чином, до схеми соціального контрактування включено принцип конкурентоспроможності, що теоретично підвищує ефективність надання соціальних послуг. Постачальниками послуг можуть стати громадські організації, приватні фірми та навіть фізичні особи, які отримали на це ліцензію від держави.

Крім пріоритетів соціального контрактування, що кожного року перевизначаються¹⁴³, фінансування також виділяється на реалізацію інноваційних проектів, які не є пріоритетними, якщо постачальник продемонструє додану вартість інновації.

Особливістю чеського соціального устрою є те, що Законом №111/2006 «Про допомогу малозабезпеченим» також допускається надання соціальної допомоги в натуральній формі. Соціальна допомога в натуральній формі повинна надаватися у формі **ваучерів (талонів)**, призначених для придбання основних продуктів харчування й одягу, або у формі спеціальних кредитних карток. Метою цього є побудова тісніших зв'язків між ринком праці та системою соціальної допомоги. Наразі ця схема надання соціальної допомоги застосовується при реалізації пілотних проектів у деяких чеських муніципалітетах і районах міст¹⁴⁴.

¹⁴¹ Інформація про Чеську Республіку, надана в рамках проекту USIG <http://www.usig.org/countryinfo/czechrepublic.asp>

¹⁴² У березні 2006 року Парламент ухвалив три нові нормативно-правові акти в сфері соціального забезпечення, що набули чинності 01 січня 2007 року: Закон «Про допомогу малозабезпеченим», Закон «Про життєвий мінімум і мінімум, необхідний для існування», Закон «Про соціальні послуги».

¹⁴³ Ці пріоритети щороку перевизначаються з метою проведення оцінки поступу в реалізації проектів і запровадження технічних заходів, а не зміни напряму чи стратегії. Виходячи з досвіду, пріоритети є доволі стабільними та залишають достатньо простору для напрацювання постачальниками послуг довгострокових стратегій відповідно до державних преференцій.

¹⁴⁴ *Проважнікова Романа*. Альтернативне надання державних послуг – ваучери (Provazníková, Romana: An alternative provision of public services – the use of vouchers). Економічний факультет Пардубицького університету, 2007 р. http://dSPACE.upce.cz/bitstream/10195/35612/1/ProvaznikovaR_AnAlternativeProvision_SP_FES_2007.pdf

Роль громадських організацій

На основі наявної інформації можна зробити висновок, що НУО явно розглядаються як постачальники соціальних послуг. Децентралізація послуг є не лише фінансовою, а й пов'язана з передачею повноважень і можливостей контролю. Децентралізація відбувається в напрямі органів місцевої влади та від них до незалежних постачальників, з якими вони укладають контракти на надання послуг. Незважаючи на те, що основними постачальниками соціальних послуг залишаються органи місцевого самоврядування, громадські організації відіграють провідну роль у наданні окремих видів послуг, як-от послуги в сфері соціального консалтингу та соціальної превенції¹⁴⁵.

Приклади, найкращі практики

Позитивною практикою може вважатися ваучерна система, включена до законодавства, яка поки що широко не застосовується. Відповідно до цієї системи, держава розповсюджує ваучери серед користувачів послуг, які обирають постачальника (з-поміж ліцензованих), та відшкодовує постачальнику вартість фактично наданих послуг. Ця система відкриває перед користувачами послуг можливість вибору, забезпечує безпосередній зворотний зв'язок з постачальниками послуг і стимулює постачальників до конкуренції. Також існують контраргументи, зокрема, згадується той факт, що користувачі послуг часто не володіють достатньою інформацією та можуть зробити хибний вибір (з точки зору професійності). Про будь-які помітні наслідки застосування цього засобу в Чеській Республіці говорити ще зарано, оскільки воно є надто обмеженим. (Планується, що застосування такої системи в деяких районах Праги носитиме більше обмежувальний характер. Наприклад, буде обмежене використання соціальної допомоги з метою придбання алкоголю тощо).

Зауваження

Загалом чеська система, що ґрунтується на принципі контракування, у поєднанні з прозорістю та дієвою системою акредитації постачальників соціальних послуг являє собою прогресивний, орієнтований на користувача, децентралізований підхід, що відкриває простір для здійснення заходів, спрямованих на підвищення якості послуг.

Громадські організації беруть участь у наданні соціальних послуг, але тут, на відміну від Великобританії та Німеччини, відсутня загальна схема, яка допомогла б їм стати життєздатними та надійними партнерами центральної та місцевої влади в наданні соціальних послуг населенню. Ваучерна система може бути корисною для громадських організацій, якщо вони будуть спроможні довести, що їхні послуги користуються великим попитом з боку набувачів допомоги.

Альтернативне фінансування / Приватні пожертвування за використання інституціоналізованого механізму¹⁴⁶

За ініціативою Вацлава Гавела Парламент першого скликання нової Чеської Республіки ухвалив законодавче положення про приватизацію, відповідно до якого 1% загального доходу країни від приватизації повинен спрямовуватися на підтримку чеського неприбуткового сектора. Це положення ґрунтувалося на тому, що після 1989 року всі громадяни, церк-

¹⁴⁵ Болгарський центр некомерційного права (БЦНП): Укладання контрактів на надання соціальних послуг між державою та НУО в Англії, Німеччині, Польщі, Угорщині, Чеській Республіці, а також болгарські практики. Софія, 2004 р. (BCNL: Contracting of Social Services between the State and the NGOs in England, Germany, Poland, Hungary, the Czech Republic and the practices in Bulgaria. Sofia, 2004)

¹⁴⁶ Наприклад, аналіз чеського сектора фондів проводиться за обома цими категоріями, оскільки метод фінансування фондів є інноваційним і унікальним.

ви та приватні організації, за винятком громадських організацій, які, в більшості випадків, були новоствореними, отримували певну компенсацію (за майно, що було націоналізоване урядом соціалістів).

Аби чітко визначитися з формою підтримки, знадобилося майже десять років, протягом яких дохід від приватизації накопичувався на окремому рахунку. В 1998 році Парламент ухвалив новий закон, в якому була викладена система: фонди в Чеській Республіці повинні мати певні рівні ендавментів, не можуть займатися економічною діяльністю та мають дотримуватися низки жорстких правил, спрямованих на забезпечення прозорості та звітності. Такі фонди могли розраховувати на отримання коштів від приватизації у формі ендавменту, який, у свою чергу, дозволяв їм надавати підтримку громадським організаціям на постійній основі, враховуючи їхнє географічне розташування та сфери діяльності.

Завдяки цьому рішенню держава, здійснюючи разові інвестиції, почала відігравати роль каталізатора розвитку громадянського суспільства. Наразі в Чеській Республіці гранти надають близько 300 вітчизняних фондів, що утворюють найбільш потужний сектор фондів у країнах Центральної та Східної Європи, таким чином звільняючи державу від тягаря фінансування малих організацій громад, нових організацій, пілотних проектів у сфері інновацій та інших ризикових або економічно необґрунтованих проектів у сфері благодійництва.

Національні особливості

У 1991 році з виділеного 1% від часток другої хвилі купонної приватизації був створений Фонд інвестицій у фонди (NIF). Він здійснював адміністрування активів, виділених для неприбуткового сектора. Фонд інвестицій у фонди був призначений для зміцнення неприбуткового сектора шляхом надання підтримки громадам в реалізації проектів, а також неприбутковим організаціям. Він відіграє важливу роль у створенні потужної бази ендавментів для чеського громадського сектора. Наразі на нього припадає більшість зареєстрованих ендавментів чеських фондів.

Тендер на отримання коштів з Фонду інвестицій у фонди відбувався в два етапи. На першому етапі (1999 р.) загалом 500 млн чеських крон були поділені між 39-ма фондами в семи програмних сферах, на другому (2001 р.) 64 фонди отримали 849,3 млн крон. Ці фонди також можуть розраховувати на отримання майбутніх доходів від продажу часток у портфелі Фонду інвестицій у фонди.

Фонди, які отримали кошти за цією схемою, чітко регулюються. Вони повинні розподіляти річний дохід (якщо такий є) та використовувати доходи, отримані протягом календарного року (реальні доходи), до кінця наступного року. При цьому існують певні правила використання доходу (наприклад, відповідно до мети фонду та на основі відкритого конкурсу на отримання гранту). Однак фонди повинні намагатися зберегти реальну вартість активів-ендавментів. Вони можуть використовувати до 20% доходу на власні адміністративні потреби або для збільшення/збереження активів, тоді як інші 80% мають спрямовуватися на надання грантів. Для фондів розроблена інвестиційна політика – вони повинні щороку звітувати про доходи від інвестицій і використання цих доходів для надання грантів.

Натомість фондам надаються певні пільги. Наприклад, від оподаткування звільняються їхній дохід від інвестицій та дохід від економічної діяльності за використання майна, яке є частиною захищеного ендавменту фонду.

Крім того, фонди об'єднали свої активи й уклали договір з інвестиційною компанією, яка розробила спеціальну портфельну схему відповідно до вимог законодавства, метою якої є отримання максимального доходу з урахуванням обмежень щодо ризиків, встановлених законодавством і належною практикою.

Роль громадських організацій

Фонди, які отримували державні кошти, розглядалися як довгострокові стратегічні партнери держави в наданні стабільної підтримки громадам і громадським організаціям в Чеській Республіці.

Приклади, найкращі практики

За наявності відповідного регулюючого середовища сама концепція надання ендавментів приватним місцевим фондам, які надають гранти, являє собою найкращу практику. Завдяки тому, що Фонд інвестицій у фонди за рахунок надання ендавментів переважно стабілізував позиції сотень місцевих і національних громадських організацій, чеський донорський сектор є активним, розмаїтим і надає підтримку у здійсненні широкого діапазону заходів по всій країні. Це позитивна модель того, як забезпечити життєздатність громадських організацій за відсутності іноземного фінансування й уникнути залежності від держави.

Зауваження

Унікальний приклад у Європі (та навіть у світі), коли держава не лише пропонує податкові кредити чи річну підтримку, але й робить свій практичний внесок у формування ендавментів незалежних установ, що надають гранти. Коли ця ідея з'явилася в Угорщині, з метою наслідування чеського прикладу, то угорські громадські організації так само, як і широка громадськість, відкинули її через недовіру фондам—потенційним одержувачам фінансування, оскільки не були впевнені, що такі фонди, яким надавалися ендавменти, спрямовуватимуть кошти на надання їм підтримки. У Чеській Республіці громадські організації та фонди розглядалися в більш позитивному світлі, але ця система сприймалася як складова процесу переходу до демократії, а відтак не була сприйнята громадськістю негативно.

Порівняно велика кількість зареєстрованих діючих громадських організацій у країні не могла б існувати без значної кількості донорів, якби не працював принцип децентралізованого фінансування, що свідчить про практичну доцільність теорії окупності великих разових інвестицій.

У країні, в порівнянні з іншими новими державами-членами, існує доволі велика спільнота інституціоналізованих приватних донорів, які можуть обмінюватися один з одним відповідним професійним досвідом у сфері надання грантів. Завдяки розмаїтості моделей фінансування ці надавачі також справляють вплив на практики надання грантів з боку держави та юридичних осіб.

Пожертвування юридичних осіб

Культурно-історичні умови

Благодійні пожертвування юридичних осіб і різні форми їхньої участі у житті суспільства мають у Чеській Республіці міцне історичне коріння. Внаслідок тривалої ваучерної приватизації активність юридичних осіб після змін, що відбулися в 1989 році, зростала мляво, але наразі її рівень порівнюється з активністю компаній в інших нових державах-членах, а в деяких аспектах навіть перевищує його. Велика кількість фондів, яким було надано ендавменти, змінила ставлення чеських фірм до благодійництва та спонукала їх постійно знаходити нові механізми надання благодійної допомоги.

Національні особливості

Відповідно до податкового законодавства, субсидії, гранти та пожертвування, які отримують НУО, оподатковуються на пільгових засадах, а фізичні особи та компанії можуть не включати певні суми пожертвувань у свій оподатковуваний дохід. Проте існуюча наразі максимально допустима знижка (в розмірі 5% оподаткованого прибутку юридичних осіб) є зама-

лою, аби мотивувати потенційних донорів. У 2009 році ситуація погіршилася внаслідок зменшення податкової ставки – отримавши можливість сплачувати менший податок, фізичні та юридичні особи були менше вмотивовані до зменшення своїх податкових зобов'язань за рахунок благодійних пожертвувань. Податкове середовище в Чеській Республіці також ускладнюється внаслідок невизначеності тлумачень податкового законодавства. Наприклад, правознавець, економіст, бухгалтер та фінінспектор можуть тлумачити його по-різному¹⁴⁷.

Пільги щодо оподаткування пожертвувань, передбачені чеським законодавством, визначаються видом діяльності, а не організаційно-правовою формою організації – одержувача пожертвування. Аби отримати пільгу, пожертвування повинно мати на меті «фінансування діяльності в сфері науки й освіти, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, культури, забезпечення роботи шкіл, поліції, пожежних дружин, діяльності в сфері надання підтримки та соціального захисту молоді, захисту тварин і ветеринарії, надання соціальних послуг і послуг у сфері охорони здоров'я, охорони довкілля, гуманітарної та благодійної допомоги, релігійної діяльності зареєстрованих церков і конфесій, спортивних заходів, а також діяльності, спрямованої на надання підтримки політичним партіям». За певних обставин пільги можуть надаватися також, якщо пожертвування адресовані фізичним особам (наприклад, як допомога на навчання, пожертвування інвалідам, постраждалим від природних катастроф). Крім того, донор може отримати пільгу при пожертвуванні коштів будь-якій юридичній особі, яка належним чином подала заявку для отримання дозволу на збір коштів населення і здійснила його відповідно до Закону «Про збір коштів населення» (тобто фандрейзинг)¹⁴⁸.

Роль громадських організацій

Одержувачі фінансування з боку компаній. Інші ролі (консультантів, стратегічних партнерів тощо) поки що не є типовими.

Приклади, найкращі практики

Цікавим прикладом позитивної практики є Чеський форум донорів. Це членська організація донорів, аналоги якої існують також в інших країнах. Однак завдяки існуванню в Чеській Республіці потужного сектора фондів Форум здобуває величезні практичні знання в сфері надання грантів громадським організаціям і напрацьовує відповідні позитивні практики, що також є дуже корисними для компаній. Таким чином, у компаній в Чеській Республіці є спеціалізована організація, яка забезпечує їх ресурсами та просуває їхні інтереси, аби вони могли підвищити ефективність своїх пожертвувань і робити це у простий і економічно вигідний спосіб.

Зауваження

За рівнями пожертвувань юридичних осіб і корпоративної соціальної відповідальності Чеська Республіка є подібною до інших нових держав-членів і не має жодних особливостей чи інновацій у цій сфері.

Пожертвування фізичних осіб

Культурно-історичні умови

Більша частина громадського сектора завжди отримувала дохід від надання платних послуг і членських внесків. Почасти у зв'язку з цим, почасти через надання великої кількості грантів фондами, насамкінець, через загальне ставлення, успадковане із со-

¹⁴⁷ USAID. Показник життєздатності в 2010 році

¹⁴⁸ Інформація про Чеську Республіку, надана в рамках проекту USIG.

ціалістичного минулого, практика пожертвувань фізичних осіб у Чеській Республіці не була дуже поширеною, особливо протягом перших десяти років перехідного періоду. Проте серед провідних громадських організацій спостерігалася зростаюча тенденція до мобілізації підтримки з боку громадськості, а під час катастрофічних повеней 2002 року вони мали сумну, але водночас корисну нагоду спрямувати громадські настрої в русло благодійних пожертвувань. Ініціативи в сфері залучення коштів для допомоги постраждалим від повені виявилися дуже результативними і сприяли розширенню громадськими організаціями кола тих, хто надає їм підтримку в їхній «звичайній» роботі. Під час проведення рятувальних заходів чеські громадські організації, діючи швидко й професійно, часто навіть ефективніше, ніж державні органи, також спромоглися поліпшити свій імідж.

Національні особливості

За даними дослідження, проведеного Civicus в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства», в 2004 році громадські організації отримали грошові чи майнові пожертвування від 47% громадян. Протягом попередніх чотирьох років рівень благодійних пожертвувань у Чеській Республіці дещо підвищився (на 4%). За даними дослідження, проведеного в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства» в 2004 році, загальна вартість майнових чи грошових пожертвувань двох третин громадян попереднього року не перевищила 700 чеських крон. Середній розмір пожертвувань громадянина у 2004 році склав 1 161 чеську крону. З урахуванням чистого середньорічного доходу, що в 2001 році становив 83 000 чеських крон, це складає 1,4% річного доходу особи¹⁴⁹.

Найбільша частка пожертвувань фізичних осіб припадає на громадян з вищою освітою (минулого року пожертвування надійшли від 64% представників цієї групи). Підприємці, громадяни, чиї місячні доходи перевищують 15 000 чеських крон, представники більш заможних верств населення та віруючі належать до груп, що жертвують на благодійні цілі набагато більше, ніж інші. Чеські громадяни найчастіше жертвують свої кошти, аби допомогти дітям (49%), особам з фізичними вадами (35%) і постраждалим від природного лиха (24%). Це ті самі основні цільові групи, які були в 2000 році¹⁵⁰.

За даними того самого дослідження, на добровільних засадах минулого року працювали 32% громадян Чеської Республіки. За критеріями оцінки індексу громадянського суспільства, ця цифра становить меншість, але якщо порівняти з Польщею, то відсоток чеських громадян, які працювали волонтерами хоча б один раз протягом минулого року, майже вдвічі перевищує аналогічний показник Польщі. За даними дослідження індексу громадянського суспільства, чеські громадяни також охочіше жертвують свої кошти громадським організаціям, ніж громадяни Польщі. Ці відмінності можуть бути зумовлені різною роллю, яку відіграє Церква в житті громадянського суспільства: якщо в Польщі вона значна, то Чеська Республіка – це одна з найбільш атеїстичних країн світу, 59% населення якої не є віруючими (за даними чеського статистичного бюро, 2004 р.). У проекті «Індекс громадянського суспільства» сама церква не віднесена до громадських організацій¹⁵¹.

Стосовно законодавчої бази, громадські організації, що мають намір займатися діяльністю зі збирання коштів населення, повинні зареєструвати свою кампанію відповідно до Закону №117/2001 «Про збір коштів населення». Пройти реєстрацію й отримати дозвіл на збір коштів повинні не лише громадські організації, але й будь-яка особа, яка має на-

¹⁴⁹ Вайдова Тереза. Оцінка чеського громадянського суспільства у 2004 році: після п'ятнадцяти років розвитку (Vajdova, Teresa: An assessment of Czech civil society in 2004: after fifteen years of development). За даними Звіту Civicus за результатами дослідження, проведеного в Чеській Республіці в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства» http://www.civicus.org/media/CSI_CzechRep_Country_Report.pdf, стор. 30-31.

¹⁵⁰ Там само, стор. 30-31.

¹⁵¹ Там само, стор. 30.

мір здійснювати таку діяльність (наприклад, мати, яка збирає гроші для своєї хворої дитини). До доходу фізичних осіб можуть не включатися пожертвування відповідним НУО в розмірі до 10 % оподаткованого доходу фізичної особи. Однак, аби отримати пільгу, фізична особа повинна пожертвувати принаймні 2 % свого оподаткованого доходу, або 1000 чеських крон¹⁵².

Роль громадських організацій

Громадські організації виступають одержувачами пожертвувань. Культура пожертвувань у Чеській Республіці і досі має переважно благодійний (а не філантропічний) характер.

Приклади, найкращі практики

Громадські організації, які під час природних катастроф діяли конструктивно, ставлячи перед собою стратегічні цілі, спромоглися пробудити інтерес до регулярних пожертвувань.

Зауваження

Чеські громадяни активно висловлюють свою думку та намагаються бути почутими. Про це свідчить індекс громадянського суспільства: протягом останніх п'яти років майже 50% чеського населення так чи інакше брало участь у відстоюванні громадських інтересів (близько 12% написали хоча б один лист до газети, приблизно 14% брали участь у демонстрації та 43% поставили свій підпис під петицією). Це означає, що, якщо до них знайти ефективний підхід, вони охоче пожертвують свої кошти. Благодійні пожертвування для них є одним зі способів висловлення своєї думки щодо того, що саме необхідно змінити в їхній країні та громаді.

Заробляння доходу

Культурно-історичні умови

Незважаючи на відсутність даних про доходи, які громадські організації отримували останнім часом від економічної діяльності, зважаючи на їхню роль у наданні послуг, можна припустити, що більшу частину свого доходу чеські громадські організації отримують від постачання послуг, пов'язаних і не пов'язаних з їх статутною діяльністю.

Активність громадян у Чеській Республіці є високою (див. нижче), тому членські внески можуть являти собою важливе джерело доходів, принаймні для великих асоціацій. Ця тенденція зростає, за винятком профспілок, де частка членських внесків протягом останніх 20 років майже постійно зменшувалась¹⁵³.

За даними дослідження індексу громадянського суспільства, 47% чеського населення є членами принаймні однієї громадської організації, що значно перевищує показник 2000 року (29%). 23% громадян є членами одразу декількох організацій, а відтак майже половина членів громадських організацій належить до декількох організацій. Найбільшу кількість членів мають спортивні організації (16%) і профспілки (13%), далі йдуть організації садівників і фермерів (6%), добровільні пожежні дружини (6%), релігійні організації (6%) та організації рибалок (5%)¹⁵⁴.

¹⁵² Інформація про Чеську Республіку, надана в рамках проекту USIG.

¹⁵³ Мартін М'янт. Профспілки в Чеській Республіці (Martin Myant, Trade Unions in the Czech republic), 2010 р.

¹⁵⁴ Вайдова Тереза. Оцінка чеського громадянського суспільства в 2004 році: після п'ятнадцяти років розвитку (Vajdova, Teresa: An assessment of Czech civil society in 2004: after fifteen years of development). За даними Звіту Civicus за результатами дослідження, проведеного в Чеській Республіці в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства» http://www.civicus.org/media/CSI_CzechRep_Country_Report.pdf, стор. 30-31.

Національні особливості¹⁵⁵

Основною метою асоціації не може бути здійснення економічної діяльності. Організаціям і фондам забороняється займатися економічною діяльністю безпосередньо або через інші підприємства, за винятком надання в оренду нерухомого майна, що належить до їх ендавменту, організації лотерей, зборів коштів населення, а також проведення культурних, соціальних, спортивних і освітніх заходів.

Організації (але не фонди) мають право володіти не більш ніж 20-ма відсотками акцій акціонерного товариства й інвестувати до 20-ти відсотків їхнього майна – мінус вартість їхнього ендавменту – в цінні папери акціонерних товариств, що котируються на регульованих фондових ринках. (Використання ендавменту на ринку капіталу чітко регулюється.)

Суспільно корисні організації можуть здійснювати так звані «доповнюючі операції» (наприклад, займатися економічною діяльністю) за умови, що ці операції не завдають шкоди якості, обсягу та доступності суспільно корисних послуг, які надає організація. Суспільно корисні організації можуть створювати інші юридичні особи, але їм не дозволяється брати участь у підприємницькій діяльності інших юридичних осіб. Будь-який прибуток, отриманий від економічної діяльності, повинен спрямовуватися на розвиток суспільно корисної організації.

Дохід від прибуткової економічної діяльності, пов'язаної зі статутними цілями громадської організації, оподатковується за зменшеною ставкою. Дохід від економічної діяльності, пов'язаної зі статутними цілями, в розмірі до 300 000 чеських крон (приблизно 17 250 дол. США) повністю звільняється від оподаткування. Загальний дохід (тобто дохід мінус пов'язані витрати), що станом на кінець фінансового року перевищує цю суму, перед оподаткуванням зменшується на 30%, або 1 000 000 чеських крон (приблизно 57 500 дол. США), залежно від того, що є меншим, за умови використання цього доходу для здійснення статутної суспільно корисної діяльності протягом трьох років після його отримання та дотримання інших умов.

Роль громадських організацій

При зароблянні доходу громадські організації виступають здебільшого постачальниками послуг. Крім того, організації розглядаються як інвестори на ринках капіталу.

Приклади, найкращі практики

Чеські громадські організації відіграють ключову роль в наданні послуг у певних сферах соціального забезпечення, переважно тих, де пропонуються персоналізовані, місцеві послуги. Надання громадськими організаціями платних послуг є звичним, вони не повинні надавати їх безкоштовно.

Зауваження

Рівень можливостей чеських громадських організацій отримувати ресурси від своїх громад (членські внески, добровільні внески, плату за послуги, доходи від інших видів економічної діяльності) свідчить принаймні про певну «вкоріненість» громадських організацій. Вони міцно пов'язані зі своїми громадами і можуть покладатися на ці зв'язки і тоді, коли потребують більшої фінансової допомоги від громадян. Незважаючи на суперечності, що існують у законодавстві, в цілому чітко регульоване, сприятливе правове середовище допомагає у здійсненні діяльності, пов'язаної із заробляннем доходу.

¹⁵⁵ Інформація, викладена в цьому розділі, запозичена зі звіту про Чеську Республіку, наданого в рамках проекту USIG.

V. ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ КРАЇН

На основі результатів аналізу різних аспектів механізмів фінансування у розглянутих країнах у цьому та наступних розділах дослідження робляться висновки та надаються рекомендації.

Висновки стосуються *загальних міркувань, оточуючих і політичних умов*, що сприяють запровадженню ефективних механізмів фінансування (на основі чіткої стратегії, застосування більш розвинених систем забезпечення прозорості, звітності та мотивації шляхом визначення статусу суспільно корисної організації). **Рекомендації** (Розділ VI) стосуються *конкретних технічних кроків* і методів фінансування, можливість здійснення/запровадження яких в Україні може розглядатися законотворцями в сферах державного фінансування, соціального контракування, приватних пожертвувань за використання інституціоналізованого механізму, пожертвувань юридичних та фізичних осіб і заробляння доходу. Рекомендації ґрунтуються на загальних висновках, зроблених за результатами аналізу країн, і визначених найкращих практиках, які можуть бути застосовані в українському контексті. Як бачимо на прикладі країн, де запроваджені найкращі практики, бажаного, економічно доцільного впливу можна досягти лише із застосуванням гармонізованого підходу до здійснення заходів стратегічного рівня та за наявності великої палітри технічних засобів фінансування.

Висновки стосовно загальних умов фінансування

Аби зробити український громадський сектор більш корисним для громадян і перетворити його на надійного партнера держави, якому вона довірятиме, необхідно розробити належну стратегію фінансування для цього сектору. Основні міркування при розробці стратегії фінансування включають:

а. Наявність зв'язку між загальною політикою та механізмами фінансування:

- Дослідження продемонструвало, що успіх механізму фінансування великою мірою залежить від існування двох основних елементів: (а) чіткого розуміння (у формі державної політики) наміченої ролі громадського сектору в соціальному розвитку та (б) стратегічного підходу до фінансування, що уможливорює виконання цієї ролі громадським сектором.
- Тому, щоб пов'язати механізми фінансування, які будуть впроваджені, з баченням та метою розвитку громадських організацій, необхідний підхід «від бачення до механізму»: законодавець повинен визначити функції громадських організацій, а потім розробити відповідні засоби для досягнення результатів.
- Основним елементом, як правило, є розробка стратегії розвитку громадських організацій, що передбачає чітку роль громадських організацій по відношенню до держави. Проте підготовка самої стратегії не має великого значення з огляду на вплив державних заходів. Не менш (якщо не більш) важливою є відповідність стратегії бажаним впливам, а також відповідність політики фінансування стратегії.

б. Застосування підходу до розробки та контролю за функціонуванням механізмів фінансування на основі фактів:

- Мають бути наявними достатні дані й інформація, що дозволить приймати продумані, засновані на фактах стратегічні рішення в цій сфері. Це важливо, адже громадський сектор як стратегічний напрям часто не береться до уваги, і основних даних не вистачає.
- На постійній, систематичній основі необхідно здійснювати заходи з відстеження практики та впливу реалізації стратегії.

с. Фактори успіху «змішаної» системи фінансування громадського сектору:

- Громадський сектор не може фінансуватися за використання одного основного механізму. Потоки фінансування повинні відображати різні функції, організації та по-

треби сектора. Стратегії фінансування великих громадських організацій, що надають послуги, та малих організацій територіальних громад можуть відрізнятися. Може бути ефективною як пряма, так і непряма підтримка.

- Потоки фінансування мають надходити з довготермінових, стабільних ресурсів (державних і приватних), аби громадські організації мали змогу прогнозувати рівні фінансування та складати плани на довгострокову перспективу. Для того, щоб їх [джерела фінансування] встановити, необхідне застосування творчого підходу, але в цьому можуть допомогти висновки, отримані за результатами цього дослідження.
- Механізми фінансування повинні доповнювати один одного, а не конкурувати. Наприклад, організації, через які спрямовуються гранти, або організації-посередники не повинні конкурувати з громадськими організаціями, яким вони мають надавати підтримку.
- Незважаючи на те, що певні джерела доходу є менш важливими з точки зору загальних доходів сектора, їх відсутність чи наявність може суттєво змінити умови життєздатності громадських організацій (принцип «чим менше, тим більше»).

d. Важливість існування сприятливих фінансово-правових умов:

- Механізми фінансування повинні розроблятися на довгострокову перспективу (8–10 років) і передбачати поступовий розвиток різних механізмів на основі один одного (наприклад, впровадження податкових пільг після перевизначення статусу суспільно корисних організацій).
- При створенні сприятливого правового середовища, наприклад запровадженні податкових пільг і статусу суспільно корисної організації, необхідно застосовувати послідовний підхід. Статус суспільно корисної організації може служити надійною основою для надання громадським організаціям непрямої підтримки, але лише якщо він є чітко визначеним і тягне за собою отримання податкових пільг, які служать реальними стимулами.
- Поведінка платників податку, громадських організацій та органів державної влади в будь-якій країні визначається в основному культурно-історичними традиціями. Однак продумана податкова політика може ґрунтуватися на можливостях, які відкриваються в середовищі, що постійно змінюється, та створювати стимули, які здатні успішно змінювати поведінку.
- При розробці законодавства можуть бути корисними інновації та творчий підхід. Інші країни можуть служити моделями, але кожна з них може знайти й своє власне найбільш ефективне рішення. Однак у такому випадку набагато вищим є ризик небажаних впливів (див. законодавство у сфері відсоткової філантропії Угорщини та інших країн Центральної та Східної Європи).

e. Міркування щодо підтримки розвитку громадського сектора

- Держава повинна здійснювати інвестиції в розширення можливостей громадського сектора. Навіть у найбільш розвинутих країнах громадські організації потребують підтримки, аби робити очікуваний від них збільшений внесок у добробут суспільства.
- Держава також повинна забезпечити наявність ресурсів для фінансування поточного розвитку громадського сектора – нових організацій, інновацій, розвитку послуг тощо. Зазвичай вони більш ефективно фінансуються з приватних джерел. Якщо таких джерел бракує, держава може або перебрати цю роль на себе, або надати стимули до виконання цієї ролі приватним гравцям.
- Держава повинна визначити різницю між стратегіями, що підтримують, з одного боку, громадські організації, які допомагають у постачанні державних послуг, якщо така підтримка має надаватися в більш довгостроковій перспективі та є прямою

і якщо виправдане більш суворе регулювання діяльності організацій, які активніше надають державні послуги, а з іншого – інших типів громадських організацій (організацій громад, організацій у сфері культури, природоохоронних організацій тощо), якщо, як правило, потрібні більші обсяги непрямої підтримки і пряма підтримка за проектами та якщо діяльність організацій не вимагає надто суворого регулювання.

VI. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Наступні пропозиції являють собою рекомендації, розроблені на основі прикладів найкращих практик, визначених у ході дослідження країн, з урахуванням загальних висновків, а також їх потенційної застосовності в українському контексті. Вони повинні розглядатися в рамках стратегії, що ґрунтується на принципах, закріплених у державній політиці.

Статус суспільно корисної організації

Запровадження чітко визначеного статусу суспільно корисної організації є, на нашу думку, центральним елементом стратегії фінансування громадських організацій, оскільки він може служити основою для отримання ними різних переваг від використання механізмів фінансування. Статус суспільно корисної організації забезпечує вищий рівень звітності та прозорості громадських організацій в обмін на надання їм більших прямих та/чи непрямих переваг, ніж «звичайним» громадським організаціям. Як такий, він може служити основою для отримання цілої низки перелічених нижче переваг і пільг, включаючи, наприклад, отримання нормативної підтримки, пільг щодо оподаткування пожертвувань, ендавментів тощо.

Наразі існує статус «благодійності», що здебільшого стосується оподаткування пожертвувань за пільговою шкалою. Однак існують різні межі (наприклад, до складу валових витрат включаються пожертвування на охорону культурної спадщини в розмірі додаткових 5% від оподаткованого прибутку); існуючі пільги, скоріш за все, є замалими стимулами, аби змінити поведінку; також відсутнє єдине розуміння статусу (що певною мірою нагадує ситуацію, яка існувала в Німеччині до 2007 року). Чітко визначений статус з чіткими умовами та відчутними перевагами, який може отримати ціла низка громадських організацій, може бути основою для більш розвинутого громадського сектора, в якому братимуть активнішу участь держава та приватний сектор і який характеризуватиметься більшою прозорістю та вищим рівнем звітності.

Державне фінансування

Дане дослідження пропонує створити Фонд розвитку громадянського суспільства. Основною метою Фонду має бути розширення можливостей сектору двома методами:

- підсилення громадських організацій, спроможних надавати послуги на основі контрактів з державою;
- підсилення малих громадських організацій та, в широкому розумінні, ініціативних груп громадян і громад за допомогою ефекту множення.

Щоб досягти цього, Фонд може не лише надавати гранти безпосередньо громадським організаціям, але й мати можливість допомагати їм через регіональні ресурсні центри, розташовані в усіх основних регіонах України. Ресурсні центри можуть надавати професійні методичні рекомендації громадським організаціям у регіоні та діяти як фонди соціальних інновацій. (Інноваційний фонд також може бути централізованим, однак до підтримки інноваційної діяльності на місцях може бути доцільним залучити місцевих посадовців, відповідальних за прийняття рішень на місцевому рівні.)

Правління Фонду повинно складатися з надійних і незалежних експертів, досвідчених як у сфері розвитку громадянського суспільства (на рівні розробки стратегії та на практичному рівні), так і в сфері надання грантів громадським організаціям. До складу Правління повинні входити представники неприбуткового сектору, уряду (або Парламенту) та незалежних організацій, наприклад ЗМІ або академічних кіл. Правління повинно мати належну політику та процедури в сфері регулювання конфліктів інтересів і не намагатися лобіювати ін-

тереси своїх власних організацій. Воно має бути спроможним сформулювати стратегічне бачення сектору, потреб не лише громадських організацій, але й суспільства, а також визначити шляхи їх максимального задоволення громадськими організаціями. Правління у складі надійних незалежних експертів було ключем до успіху хорватського фонду, а також іншої успішної моделі в регіоні – естонської.

Фонд займатиметься адмініструванням коштів в розмірі до 9–10 млн євро на рік, щороку спрямовуючи їх на підтримку близько 300 громадських організацій (включаючи багаторічні асигнування). Він може бути децентралізованим, на кшталт хорватського, через що може узгоджувати адміністрування грантів для цього регіону з існуючими громадськими організаціями з регіонального розвитку. Центральний підрозділ надаватиме великі гранти національного рівня (в розмірі, наприклад, 30 000–50 000 євро), а регіональні – міні-гранти (в розмірі, наприклад, 5 000–25 000 євро). Таким чином, накладні витрати можуть коливатися в межах 8–12% (залежно від схеми адміністрування грантів). Фонд також один раз на три роки може проводити конкурси серед регіональних центрів.

Фонд повинен надавати громадським організаціям інституційну підтримку. Існує багато способів тлумачення цих витрат, отже, дуже важливо забезпечити чітке визначення цих витрат (що також називаються основними, поточними, адміністративними чи накладними витратами). Інституційна підтримка також може надаватися шляхом співфінансування, бажано, протягом трьох років, упродовж яких громадські організації повинні щороку збільшувати свою дольову участь у такому співфінансуванні. Також можуть існувати мінімальні вимоги щодо отримання такої підтримки, тобто коли на неї зможуть розраховувати лише ті організації, які мають бюджети відповідного рівня. Це забезпечить те, що Фонд буде розвивати існуючий потенціал, а не стимулюватиме до «створення» громадських організацій лише з метою отримання фінансування.

Для надання інституційної підтримки держава також може прийняти рішення створити амортизаційний фонд, що за 10–12 років дозволить розширити кадрові можливості декількох тисяч громадських організацій. Він буде частиною Фонду розвитку громадянського суспільства, на яку припадатиме, скажімо, 30% загального бюджету останнього. Надалі один раз на три роки ця частина бюджету буде скорочуватися на 20%, доки врешті-решт не досягне мінімуму – близько 12% бюджету Фонду розвитку громадянського суспільства, що використовуватимуться для надання інституційної підтримки новоствореним організаціям. Фонд повинен буде з самого початку повідомити про цю стратегію, аби громадські організації мали можливість вчасно скористатися її перевагами.

Соціальне контракування

Дане дослідження пропонує розглянути можливість запровадження в Україні нормативно-правової системи, подібної до угорської. Нижче пояснюється, чому ми пропонуємо нормативно-правову систему замість системи контракування:

- вочевидь, як держава, так і громадські організації не готові розпочати між собою належні контрактні відносини на систематичній основі. Наприклад, органи місцевої влади можуть без ентузіазму ставитися до укладання контрактів або може виявитися замало громадських організацій, спроможних взяти участь у конкурсах на розміщення контрактів;
- наразі провадиться реформа системи фінансування соціальних послуг, яка повинна запровадити схему розрахунків за кожну окрему послугу, що може виявитися основою для надання нормативної підтримки на душу населення;
- при застосуванні нормативно-правової системи громадські організації стануть не конкурентами, а партнерами державних постачальників послуг, а фінансування здійснюватиметься лише при доведенні необхідності послуги (на основі кількості клієнтів).

Ми не пропонуємо запроваджувати німецький принцип субсидіарності, відповідно до якого перевага віддається громадським постачальникам послуг. Проте важливо, аби (а) перевага не віддавалася власним агентствам органів місцевої влади перед громадськими організаціями подібно до того, як це відбувається в Угорщині, (б) органи місцевої влади мали стимули до взаємодії з громадськими організаціями. Це вимагає інноваційних правових гарантій і рішень, а прикладом того, з чого слід починати, може служити Польща.

Нормативно-правова система може бути запроваджена передусім у сфері соціальних послуг, а згодом, можливо, й у сфері охорони здоров'я та освіти. У випадку певних видів соціальних послуг (інституційні послуги та надання інтенсивної допомоги) може відбуватися ліцензування організацій – постачальників послуг. При цьому держава повинна встановити мінімальні вимоги до якості послуг, які вона має намір фінансувати, проте ми рекомендуємо дозволити кожній організації самостійно вирішувати, яку систему управління якістю використовувати.

Альтернативне фінансування

На цьому етапі ми не радимо запроваджувати в Україні механізм відсоткової філантропії. На нашу думку, створивши належні податкові стимули до пожертвувань, можна досягти потужнішого і тривалішого впливу з точки зору розвитку благодійництва та створення стабільних джерел доходу громадських організацій.

Приватні пожертвування за використання інституціоналізованого механізму

Ми пропонуємо розглянути можливість запровадження системи стимулів для створення приватних фондів, що мають ендавменти, подібною до німецької моделі. В Україні приватні фонди вже існують, але вони розглядаються як політичні організації. Чітко визначений статус суспільно корисної організацій допоможе уникнути втручання політичних чи приватних інтересів при здійсненні благодійних внесків до ендавментів приватних фондів і збільшити ступінь довіри до таких фондів. Немає жодних сумнівів у тому, що в Україні існують приватні кошти, а перед урядом постає проблема, як змусити їх працювати на добробут суспільства. Німецька система пільгового оподаткування благодійних внесків до ендавменту (або на створення ендавменту), на нашу думку, добре працюватиме і в Україні за умови, що розмір пільги створюватиме мотивацію, а сама пільга діятиме протягом тривалого часу. Також можна розглянути можливість скорочення періоду, на який може бути розподілене пожертвування, наприклад до п'яти років при пожертвуванні незначних сум коштів (і до 10 років при пожертвуванні значних коштів).

Збільшення підтримки українських громадських організацій з боку вітчизняних приватних фондів, тобто підтримки у сфері соціальних інновацій, пілотних проектів, захисту прав тощо, особливо на національному та регіональному рівнях, буде, ймовірно, найкращою стратегією усунення прогалини, яка може утворитися, коли іноземні донори підуть з країни.

Пожертвування юридичних осіб

Компаніям, у разі здійснення інвестицій типу «Грінфілд», реалізації проектів з відновлення земель, участі в приватизації та здійснення подібною діяльності, можна запропонувати спрямовувати 5% інвестицій на досягнення суспільно корисних цілей, надаючи підтримку організаціям, які можуть на неї розраховувати відповідно до законодавства про суспільно корисну діяльність. Це створить для громадських організацій реальний стимул до отриман-

ня статусу суспільно корисних із взяттям на себе зобов'язання щодо підвищення рівня звітності та прозорості. Обсяги підтримки на регіональному та загальнодержавному рівнях можуть відрізнятись.

Важливо зазначити, що більшість механізмів, запропонованих у цих рекомендаціях, зосереджені на наданні підтримки на центральному, регіональному та місцевому рівнях тим громадським організаціям, які мають більші можливості. Водночас досвід інших країн свідчить про те, що найбільшу підтримку – не лише фінансову, а й у натуральній формі та формі волонтерської праці – громадським організаціям на місцях надають саме малі підприємства. Тому малим підприємствам, які зазнають негативного впливу нового податкового законодавства, необхідно буде надати особливі стимули. Наприклад, можна визначити певну суму, що не буде зависокою та вже являтиме собою потужний стимул – податковий кредит (можливо, в розмірі до 10% оподаткованого прибутку), який неодноразово використовуватиметься, якщо воно надаватиме громадській організації довгострокову підтримку. Також важливо віднести до категорії підтримки пожертвування в натуральній формі.

Насамкінець, в Україні, де компанії доволі часто не декларують свій прибуток станом на кінець року, також може бути розглянута німецька модель звільнення від податку певного відсотка з обігу замість оподаткованого прибутку.

Пожертвування фізичних осіб

За результатами дослідження індексу громадянського суспільства кошти на благодійні цілі щороку жертвують уже до 65% населення¹⁵⁶. Культура надання громадським організаціям регулярної підтримки (наприклад, щомісяця) є ще не до кінця розвиненою, однак цей процес може прискорити продумана податкова політика. Коли буде чітко визначена система суспільно корисних організацій, можуть бути переглянуті стимули до пожертвувань фізичних осіб. Можливо, буде доцільним дещо збільшити існуючий розмір пільги (5%), адже середньоєвропейський рівень наближається до 10–12%. Проте, вочевидь, аби допомогти громадським організаціям у здійсненні їхньої діяльності із залучення коштів, буде достатньо запровадити чіткі критерії та прості процедури отримання пільг.

Заробляння доходу

Наразі, на нашу думку, не визначено, чи можуть громадські організації займатися економічною діяльністю та звільнятися при цьому від податків¹⁵⁷. Ми пропонуємо звільнити від податку на прибуток весь прибуток від економічної діяльності суспільно корисних організацій, пов'язаної з їхніми статутними цілями, та до 20% їх загального прибутку, отриманого від економічної діяльності, не пов'язаної зі статутними цілями (можливо, також обмеживши розмір такого прибутку).

Насамкінець, ми хотіли б іще раз підкреслити, що ці пропозиції ґрунтуються виключно на результатах порівняльного аналізу, проведеного в ході дослідження. Необхідно провести додаткове дослідження з метою порівняння даних та інформації, що забезпечить посадовців, відповідальних за прийняття рішень, додатковою інформацією та дозволить їм приймати обґрунтовані рішення на основі усвідомлення їх фінансових наслідків (наприклад, вплив на суми коштів, що підлягають пільговому оподаткуванню, потенційний вплив на діяльність Фонду розвитку громадянського суспільства тощо).

¹⁵⁶ Звіт за результатами дослідження, проведеного Civicus в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства» в Україні, 2006 р., стор. 50 http://www.civicus.org/media/CSI_Ukraine_Country_Report.pdf

¹⁵⁷ Там само.

Бібліографія та посилання

Дослідження, звіти та інші матеріали

1. Бейлі С. Дж. Стратегічне державне фінансування, Бейзінгстоук, вид. «Palgrave Macmillan», 2003 р. (Bailey, S. J.: Strategic Public Finance, Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2003).
2. Болгарський центр некомерційного права (БЦНП), Укладання контрактів на надання соціальних послуг між державою та НУО в Англії, Німеччині, Польщі, Угорщині, Чеській Республіці та болгарські практики (BCNL, Contracting of Social Services between the State and the NGOs in England, Germany, Poland, Hungary, the Czech Republic and the practices in Bulgaria). Софія, 2004 р.
3. Болгарський центр некомерційного права (БЦНП), НУО та державні закупівлі в Європейському Союзі» (BCNL, NGOs and Public Procurement in the European Union, 2009), 2009 р.
4. Блондель Ж. Р. Ринковий механізм і надання державних послуг; У Журнал ОЕСР про бюджетування, Париж: Організація співробітництва та розвитку. 2005 р., том 5, №1, стор. 79-106 (Blöndal, J., R.: Market-type Mechanism and Provision of Public Services, In: OECD Journal on Budgeting, Paris: Organisation for Co-operation and Development. 2005, vol. 5, No. 1, pp. 79-106).
5. Буллен Нільда. Досвід діяльності Національного фонду розвитку громадянського суспільства в Угорщині (Bullain, Nilda, «Learning Points from the National Civil Fund in Hungary»), ЄЦНП, 2008 р.
6. Буллен Н. і Хадзі-Мічева К. Останні тенденції державного регулювання та саморегулювання рівнів звітності та прозорості діяльності неприбуткових організацій в ЄС, Європейська Комісія, 2009 р. (Bullain, N. and Hadzi-Miceva K.: Recent trends in the public and self-regulation of accountability and transparency of nonprofit organizations in the EU, European Commission, 2009).
7. Буллен Н. і Панов Л. Посібник з моделей недержавного постачання соціальних послуг (Bullain, N. and Panov L.: Handbook on non-state social service delivery models), ЄЦНП і ПРООН, 2011 р. (чекає на публікацію, надано ЄЦНП).
8. Буллен Н. і Тофтисова Р. Порівняльний аналіз європейських політики і практик у сфері співпраці між НУО та державою. У Міжнародному журналі некомерційного права (IJNL), Том 7, вип. 4, вересень 2005 р. (Bullain, N. and Toftisova, R.: A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation. In: The International Journal of Not-for-Profit Law (IJNL), Volume 7, Issue 4, September 2005).
9. Фонд благодійної допомоги й Асоціація благодійних фондів: Надання грантів британськими фондами та благодійними організаціями (Charities Aid Foundation and Association of Charitable Foundations: Grant-making by UK trusts and charities), січень 2007 р. http://www.acf.org.uk/uploadedFiles/Publications_and_resources/Publications/0416V_TrustAndFoundationBriefingPaper.pdf
10. Комісія з питань Партнерської угоди: Дослідження положень Партнерської угоди та незалежності», (Commission for the Compact: Research Study into the Compact and Independence), вересень 2008 р.; Вони її відстоюють: Роль і вплив місцевих прихильників Партнерської угоди, Комісія з питань Партнерської угоди (They are Champions: The role and impact of Local Compact Champions), липень 2009 р.; Дослідження вихідних положень Партнерської угоди 2009-2010 рр. – Аналіз рівня обізнаності Уряду та позавідомчих органів з умовами Партнерської угоди, їхніх знань про неї, їхнього розуміння положень угоди та її використання (Compact Baseline Survey 2009/10 – A study of the levels of awareness, knowledge, understanding and use of the Compact among Government and Non Departmental Public Bodies), липень 2010 р. Доступне з: <http://www.thecomcompact.org.uk/information/100023/140293/research/>
11. Кордері Каролін Дж. Управління операційними ризиками при укладанні контрактів на постачання соціальних послуг, Мережа соціологічних досліджень (Cordery, Carolyn J., Operational Risk Management in Social Services Contracting, Social Sciences Research Network), 2010 р. <http://ssrn.com/abstract=1761659>
12. Кармел Е. і Херлок Дж. Запровадження «третього сектора» як регульованого поля: партнерство, закупівлі та діяльність у Великобританії, журнал «Поліси енд політік», том 36, №2. Вид. «The Policy Press», 2008 р. (Carmel, E. and Harlock, J. Instituting the 'Third Sector' as a Governable Terrain: Partnership, Procurement and Performance in the UK, Policy and Politics, Volume 36, number 2. The Policy Press, 2008).
13. Кліффорд Ченс. Про виконання державних завдань, що полягають у здійсненні діяльності, спрямованої на надання допомоги інвалідам, у співпраці з фондами в Польщі (Clifford Chance, Memo on Performing public tasks consisting in the activities to the benefit of the disabled in co-operation with foundations in Poland), вересень 2010 р. (неопубліковане, надане ЄЦНП).
14. Хорватія: Кодекс належної практики. Стандарти та критерії розподілу грантів на фінансування реалізації програм і проєктів асоціацій (Croatia, Code of Good Practice, Standards and Criteria for the Allocation of Grants for Programmes and Projects of Associations), 2007 р.
15. Фонд благодійної допомоги: Світовий рейтинг доброчинності, 2010 р. (Charities Aid Foundation: The World Giving Index, 2010) <http://www.cafonline.org/pdf/WorldGivingIndex28092010Print.pdf>

16. Група проекту Міністерства Великої Британії у справах міжнародного розвитку, спрямованого на прискорення процесів реформування системи соціальних послуг в Україні; Неурядові організації на ринку соціальних послуг: інституційні, правові, фінансові та податкові аспекти (DfID/FRSSU, Non-Government Organisations in the Market of Social Services: Institutional, Legal, Financial and Tax Aspects), Київ, 2007 р., http://www.parlament.org.ua/docs/files/8/1174300044_ans.pdf

17. Дімітрова М. Дослідження позитивних практик соціального контракування у сфері надання соціальних послуг: пілотний досвід Болгарії, Угорщини, Польщі, Чеської Республіки та Росії (Dimitrova, M., Research of Good Practices on Social Contracting in the Field of Social Services: Bulgaria, Hungary, Poland Czech Republic, Russian pilot experience), 2008 р. (неопубліковане, надане БЦНП).

18. Англія: Партнерська угода між державою та третім сектором в Англії, 2009 р. (England, the Compact on relations between Government and the Third Sector in England, 2009).

19. Англія: Великий фонд – Програма грантів Перехідного фонду (England, the Big Fund, Transition Fund grant program), 2010 р.

20. Естонія: Правила фінансування Національного фонду розвитку громадянського суспільства.

21. Естонія: Кодекс поведінки естонських неприбуткових організацій.

22. Естонія: Процедури фінансування проектів «Хороших ідей» Національного фонду розвитку громадянського суспільства.

23. Європейський центр некомерційного права. Державне фінансування громадських організацій у Європі: принципи та практики проведення тендерів (European Center for Not-for-Profit Law, «Public Financing of Civil Society Organizations in Europe: Principles and Practices in Tendering»), 2010 р.

24. Європейська Комісія: Останні ініціативи в сфері державного регулювання та саморегулювання, спрямовані на підвищення рівнів звітності та прозорості діяльності неприбуткових організацій в Європейському Союзі (European Commission, «Recent Public and Self-Regulatory Initiatives Enhancing NPO Transparency and Accountability of Non-profit Organizations in the European Union»), розроблено ЄЦНП, 2009 р.

25. Європейська Комісія: Біла книга з європейського врядування (European Commission: A White Paper on European Governance), COM(2001) 428, 24 липня 2001 р.

26. Угорський тижневик «Figyelő», вип. 50/2010; *Габор Ламберт*. Особливості угорців та їхня готовність почати з початку (Gábor Lambert The characteristics of Hungarians and willingness to re-start).

27. *Fric P., Goulli R.* Neziskový sektor v České republice [Неприбутковий сектор у Чеській Республіці]. Прага: Eurolex Bohemia, 2001 р.

28. *Fric P.* Dárcovství a dobrovolnictví v České republice, [Доброчинність і волонтерство в Чеській Республіці], Прага: NROS, AGNES, 2001 р.

29. *Хадзі-Мічева Катерина спільно з Буллен Нільдою*. Сприятливі умови фінансування соціально-економічних організацій у: «Соціальна економіка – створення виключних економічних зон» (Програма розвитку місцевої економіки та зайнятості (LEED), ОЕСР) (Hadzi-Miceva., Katerina, with Bullain, Nilda, «A Supportive Financing Framework for Social Economy Organizations» in Social Economy – Building Exclusive Economies (OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Programme), 2007 р.

30. *Хадзі-Мічева Катерина*. Інституційно-правові механізми співпраці між державою та НУО в Угорщині, Естонії та Хорватії (Hadzi-Miceva, Katerina, «Legal and Institutional Mechanisms for Government-NGO Cooperation in Hungary, Estonia and Croatia»), в «Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa», під ред. Марека Римжи (Marek Rymza), (Інститут громадських справ, Польща), 2007 р.

31. *Хадзі-Мічева Катерина і Голубович Драган*. Державне фінансування громадських організацій – кращі практики Європейського Союзу та Західних Балкан (Hadzi-Miceva, Katerina and Golubovic, Dragan, «Public Funding for Civil Society Organizations – Good Practices in the European Union and Western Balkans»), ЄЦНП, SIPU та Офіс проекту TACSO в Чорногорії, 2011 р.

32. *Харрелл А.*, а також *М. Бурт, Х. Хетрі, С. Росман, Дж. Рот і В. Сабол*. Оцінка стратегій програм у сфері надання гуманітарних послуг: посібник для розробників стратегій і постачальників послуг. Вашингтон, округ Колумбія (Harrell, A., with M. Burt, H. Hatry, S. Rossman, J. Roth, and W. Sabol, Evaluation Strategies for Human Service Programs: A Guide for Policymakers and Providers. Washington, DC): The Urban Institute Press, 1996 р.

33. Серце й розум: постачання послуг громадським сектором. Аудиторська комісія Великої Британії (Hearts and minds: Commissioning from the voluntary sector, National Audit Commission), липень 2007 р. (<http://www.audit-commission.gov.uk/nationalstudies/localgov/Pages/heartsandminds.aspx>).

34. *Гіанек В., Поспісіл М., Розенмайер Т.* Особливості неприбуткового сектору в Чеській Республіці (Huánek, V., Pospíšil, M., Rosenmayer, T.: Country – specific situation of the nonprofit sector in the Czech Republic): кафедра теорії державних фінансів факультету економіки й адміністрування Університету Мазарик і Центр досліджень неприбуткового сектору, 2007 р.

35. Міністерство фінансів Великобританії: Поліпшення фінансових відносин з третім сектором: посібник для надавачів і одержувачів фінансування (HM Treasury, Improving financial relationships with the third sector: guidance to funders and purchasers), травень 2006 р.
36. Міністерство фінансів Великобританії: Аналіз ролі громадського сектора в постачанні послуг (HM Treasury, The crosscutting review of the Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery), 2002 р.
37. Угорщина: Закон №2003/L «Про Національний фонд розвитку громадянського суспільства».
38. Угорщина: Постанова Уряду №160/2003. (X. 7.) щодо виконання Закону №2003/L «Про Національний фонд розвитку громадянського суспільства».
39. Міністерство фінансів Великобританії: Поліпшення фінансових відносин з третім сектором: посібник для надавачів і одержувачів фінансування (Improving Financial Relationships with the Third Sector: Guidance to Funders and Purchasers, HM Treasury), травень 2006 р.
40. ICN: Statistik aročtunestátních neziskových organizací v letech 1990 – 2005. [Статистика кількості неурядових неприбуткових організацій в Чеській Республіці у 1990-2005 рр.] Прага, 2005 р.
41. МЦНП: Попереднє дослідження законодавчої бази державного фінансування діяльності НУО в Болгарії, Хорватії, Угорщині, Румунії та Словаччині (ICNL, Preliminary Study of the Legal Frameworks for Public Financing of NGO Activities in Bulgaria, Croatia, Hungary, Romania, and Slovakia), «Міжнародний журнал некомерційного права», Том 3, Вип. 4, квітень 2001 р.
42. МЦНП: Рекомендації щодо реформування законодавства в сфері укладання контрактів на надання державних соціальних послуг та його аналіз (ICNL, Recommendations and Analysis on Legal Reforms on State Social Contracting), лютий 2010 р.
43. *Інглхарт Рональд Ф. і Крістіан Вельцель*, 2005 р.: Модернізація, культурна зміна і демократія: послідовність людського розвитку (Inglehart, Ronald F. and Christian Welzel. 2005. Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence).
44. *Кубар Урмо*. Естонська концепція розвитку громадянського суспільства (ЕКАК): система співпраці між третім і державним секторами: стислий огляд і деякі уроки (Kubar, Urmo., «Estonian Civil Society Development Concept (EKAК): Framework for Cooperation between Third and Public Sector: Brief Overview and Some Learning Points»), Європейська конференція «Як побудувати громадянський діалог» (European Conference «How to foster civil dialogue in Europe»), Брюссель, 15 травня 2008 р.
45. *Куті Ева* (ред.) (Kuti, Eva ed.). Vállalati adományozás Magyarországon Tanulmányok 2005 («Благодійні пожертвування юридичних осіб в Угорщині»).
46. Закон «Про організації та фонди». Офіційний бюлетень №36/1995, 64/2001.
47. *Лестер М. Саламон*,. Світове громадянське суспільство: виміри неприбуткового сектора (Lester M. Salamon: Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector), Том 2-й, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2004 р.
48. *Лестер М. Саламон, С. Войцех Соколовські, Регіна Ліст*. Аналіз світового громадянського суспільства (Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List, Global Civil Society – An Overview); здійснений в рамках проекту Університету ім. Джона Хопкінса «Порівняльний аналіз неприбуткових секторів», 2003 р.
49. *Морріс Д.* Благодійні організації та культура контракування: партнери чи підрядники? Конфлікт між законодавством і практикою (Morris D., Charities and the Contract Culture: Partners or Contractors? Law and Practice in Conflict), опубліковано кафедрою законодавства в сфері благодійності Університету Ліверпуля, 2001 р.
50. Національна рада у справах громадських організацій: Держава та громадський сектор: останні тенденції у сферах державного фінансування та постачання державних послуг (NCVO, The State and the Voluntary Sector; Recent Trends in Government Funding and Public Service Delivery), 2009 р.
51. ОЕСР: ваучерні програми та їхня роль у розподілі послуг (OECD: Voucher Programmes and their Role in Distributing Services). Служба державного управління ОЕСР (PUMA). Париж: Організація співробітництва та розвитку, 1998 р.
52. Меморандум про Програму інтенсивного лікування в спільноті. Огляд соціального контракування в Україні (PACT memo, Overview of Social Contracting in Ukraine), липень 2010 р.
53. *Паяс Петр Ян*. Громадянське суспільство в Чеській Республіці (Pajas, Petr Jan: Civil Society in the Czech Republic). У Лі Ювень (ред.), НУО в Китаї та Європі (Li, Yuwen (ed.): NGOs in China and Europe), Ешгейт, 2011 р.
54. *Проважнікова Романа*. Альтернативне надання державних послуг – ваучери (Provazníková, Romana: An alternative provision of public services – the use of vouchers). Економічний факультет Пардубицького університету, 2007 р. http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/35612/1/ProvaznikovaR_AnAlternativeProvision_SP_FES_2007.pdf

55. *Рікеттс Енді*. Реформа системи допомоги пожеертвуванням і виділення податкових пільг у бюджеті (Ricketts, Andy: Gift Aid reform and tax relief figure prominently in Budget). У: «Третій сектор онлайн» (Third Sector Online), 23 березня 2011 р. <http://www.thirdsector.co.uk/news/Article/1061503/Gift-Aid-reform-tax-relief-figure-prominently-Budget/>

56. *Робінсон М., Вайт Г.* Роль громадських організацій в наданні соціальних послуг: на шляху до співпраці (Robinson, M., White, G., The Role of Civic Organizations in the Provision of Social Services: Towards Synergy), 1997 р. http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/previous/en_GB/rfa-37/_files/82530852568570736/default/RFA37.pdf

57. *Сатор Балаж*. Вік живи, вік учись: НУО, розширення можливостей та освіта в неприбутковій сфері у Східній Європі (Sator, Balazs: Learning for a Lifetime: NGOs, Capacity Building and Non-Profit Education in Eastern Europe). Див.: *Лі Ювень* (ред.). НУО в Китаї та Європі (Li, Yuwen (ed.): NGOs in China and Europe), Ешгейт, 2011 р.

58. *Шей Е.* Державні послуги, контрактування та недержавні мережі: справедливість і безпека як товари і послуги державного та приватного походження (Scheye, E., State-Provided Service, Contracting Out, and Non-State Networks: Justice and Security as Public and Private Goods and Services), ОЕСР / Міжнародна мережа з проблем конфліктів і нестабільності та «Партнерство заради демократії», 2009 р. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/8/43599221.pdf>

59. *Зайденштат П.* Укладання контрактів на надання державних послуг (Seidenstat P., Contracting Out Government Services), Praeger Publishers, 1999 р.

60. *Тофтисова Р.* Співпраця у сфері постачання соціальних послуг і механізми державного фінансування НУО (орієнтовні моделі) (Toftisova R., Cooperation in the Area of Social Services Delivery and Mechanisms of State Financing of NGOs (Sample Models)), Міжнародний журнал некомерційного права, Том 3.

61. *Томкінс Річард*. Зрушення в корпоративній філантропії (Tomkins, Richard: Shifts in corporate philanthropy). Див.: Файненшл Таймс від 17 січня 2009 р. <http://www.ft.com/cms/s/2/3a0856c6-e1d5-11dd-afa0-0000779fd2ac.html#ixzz1ITRCUAKO>

62. USAID: Показник життєздатності НУО в Центральній та Східній Європі і Євразії (USAID, The NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia), 2008 і 2009 рр.

63. *Вайдова Тереза*. Оцінка чеського громадянського суспільства в 2004 році: після п'ятнадцяти років розвитку (Vajdova, Teresa: An assessment of Czech civil society in 2004: after fifteen years of development). За даними Звіту за результатами дослідження, проведеного Civicus в Чеській Республіці в рамках проекту «Індекс громадянського суспільства» http://www.civicus.org/media/CSI_CzechRep_Country_Report.pdf

64. *Відачак Ігор*. Розробка норм і механізмів державного фінансування НУО в Хорватії (Vidacak, Igor., Developing Standards and Mechanisms for Public Financing of NGOs in Croatia), Міжнародний журнал некомерційного права (IJNL), жовтень 2010 р.

65. Світовий банк: Як зробити так, аби перехідний процес працював на кожного: бідність і нерівність у Європі та Середній Азії (World Bank, Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia), Вашингтон, округ Колумбія, 2000 р.

66. Світовий банк. Україна: поліпшення міжурядових фінансових відносин, а також політики державних видатків на охорону здоров'я та освіту: вибрані питання (World Bank, Ukraine: Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditure Policy: Selected Issues), 2008 р. <http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINE/Resources/UkrainePFRFinalEng2.pdf>

**МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ЗАХОДІВ, СПРЯМОВАНИХ
НА ЗМІЦНЕННЯ ДОВІРИ МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА
ОРГАНІЗАЦІЯМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

АЛЬБЕНА КУЮМДЖИЄВА, експерт ОБСЄ

КОРОТКИЙ ЗМІСТ

Дефіцит демократії, втрата довіри суспільства, брак довіри... За останній десяток років усі ці вислови міцно укорінилися в міжнародній публічній сфері, відтак привертаючи увагу політиків і мас-медіа до проблеми, яка загрожує підривом головних демократичних цінностей, сповідуваних упродовж останніх століть. Повільно, але неухильно тісний зв'язок між керівниками й керованими ослаб до такої міри, що громадяни втрачають віру у здатність політиків належним чином керувати державою, а органи влади не вірять у добрі наміри та підтримку з боку сектору громадянського суспільства. Цю тенденцію яскраво проілюструвало всесвітнє опитування, проведене у 2005 році Центром соціологічних досліджень «Геллап Інтернешнл»¹, яке виявило наступний парадокс: близько 50% респондентів з усіх кутчків світу заявили, що вибори в їхніх країнах відбуваються вільно й справедливо, але тільки 30% з них вважали, що їхня країна справді керується волею народу.

Реагуючи на це соціальне явище, міжнародні організації, уряди та організації громадянського суспільства започаткували по всьому світі цілу низку програм, програмних заходів та ініціатив, спрямованих на подолання браку довіри між владою та громадянами, зміцнення взаємної довіри та розуміння. У цій аналітичній розвідці представлені найважливіші події та явища двох останніх десятиліть з приділенням особливої уваги програмним заходам і передовим практичним методам, які застосовуються Європейським Союзом і п'ятьма окремо взятими державами – членами ЄС (Австрія, Болгарія, Естонія, Нідерланди та Великобританія). Паралельно з цим розглядаються стратегічні програмні рекомендації Ради Європи, Організації Об'єднаних Націй та Організації економічного співробітництва і розвитку. Взяті в якості критеріїв три основних принципи належного державного управління: прозорість, участь і підзвітність – аналізуються крізь призму побудови взаємної довіри в тих зусиллях, які докладаються органами державної влади та організаціями громадянського суспільства для досягнення соціальної інтеграції, покращення умов життя й усталеного розвитку.

Основні моменти:

Загальні тенденції

- ✓ Упродовж останніх десятиліть роль сектора громадянського суспільства поступово зростає. Цей процес відбувається поетапно – від надання інформації через консультації – до діалогу та партнерства. Методи залучення третього сектора тісно пов'язані як з метою цього залучення, так і з політичним, адміністративним і соціальним розвитком окремо взятої країни та її сектора громадянського суспільства;
- ✓ Європейський Союз застосовує на практиці різноманітні «жорсткі» та «м'які» документи, присвячені зміцненню довіри. Основні засади громадської участі були сформульовані в Договорі про Європейський Союз і Договорі про функціонування Європейського Союзу. Джерелом потужної рушійної сили є Біла книга з питань європейського управління і Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення консультацій між зацікавленими сторонами. Встановлені цими документами стандарти були взяті на озброєння європейськими інституціями та державами-членами. Додатковий внесок у створення чіткої правової бази залучення громадян до участі в політичному процесі зробила Європейська ініціатива прозорості, а також нормативні положення, що регулюють порядок лобіювання;
- ✓ Паралельно зі структурою ЄС Рада Європи розробила додаткові документи щодо зміцнення довіри, які відкривають можливості для ширшого взаємного визнання та посилення співробітництва між сторонами. «Керівні засади розвитку та зміцнення

¹ Інформація вміщена на вебсайті: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4247158.stm>

- НПО в Європі», «Рекомендації щодо правового статусу неурядових організацій в Європі», а також «Кодекс передової практики громадської участі у процесі прийняття рішень», прийнятий у жовтні 2009 р. Конференцією міжнародних неурядових організацій, позначають собою головні напрями поширення стандартів активної громадської участі за межі ЄС, формуючи спільне загальноєвропейське розуміння того, як належить будувати взаємну довіру між владою та громадянами;
- ✓ Існує спільне розуміння того, що чим більшу роль відіграють ОГС у політичному процесі, тим більше обов'язків слід на них покладати. Відтак дедалі зростають очікування того, що ОГС повинні дотримуватися таких самих правил прозорості й підзвітності, яких дотримуються державні інституції. Нові норми прозорості й підзвітності для ОГС розроблялися переважно на добровільній основі в самому секторі громадянського суспільства (скажімо, «Європейська хартія активної громадянської позиції», «Хартія відповідальності НУО» тощо), а також у посібниках, підготовлених такими великими міжнародними організаціями, як ООН і ЄС. Головна мета цих стандартів – забезпечення того, щоб ОГС репрезентували «справжній» голос громадян і діяли виключно задля суспільного блага;
 - ✓ Тенденція підвищення підзвітності та прозорості в секторі ОГС головним чином підтримується самим сектором. Принципи та посібники з питань належного управління розробляються, зокрема, такими міжнародними організаціями, як «Незалежний сектор» (Independent Sector), «Європейський центр фондів» (European Foundation Centre), «Центрально- та Східноєвропейська робоча група з питань управління діяльністю некомерційних організацій» (Central and Eastern European Working Group on Non-profit Governance). Крім того, була впроваджена ціла низка схем самоакредитації, акредитації силами сторонніх організацій та оцінки доброчесності.
 - ✓ Існує нагальна потреба в розробці чітко сформульованих і зрозумілих критеріїв представництва для тих ОГС, які залучаються до розробки та проведення політичного курсу на міжнародному, національному та місцевому рівнях. Цю ідею, запропоновану Європейською комісією, підтримав сектор громадянського суспільства на загальноєвропейському рівні всупереч позиції таких організацій, як Європейський соціально-економічний комітет і Платформа європейських соціальних НУО;
 - ✓ До найпопулярніших документів забезпечення безперешкодного співробітництва між державними інституціями та організаціями громадянського суспільства належать різного роду рекомендації та посібники, в яких окреслені права та обов'язки обох сторін політичного процесу. Прикладами таких посібників можуть, зокрема, служити: «Посібник ОЕСР з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу», «Рекомендації щодо участі великих груп і зацікавлених сторін», розроблені Програмою ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) тощо;
 - ✓ Розвиток електронних технологій переформував процедури надання державних послуг, привівши до заміни багатьох традиційних урядових механізмів. Синонімом сучасної інноваційної держави стало електронне врядування, в якому центральними елементами виступають якість, довіра і швидкість. Відповідно змінилися й засоби надання інформації, проведення громадських консультацій та моніторингу, відкриваючи ширший простір для застосування засобів Інтернету як кращих і швидших каналів спілкування між владою та громадянами. Тому органи влади в усьому світі активно впроваджують засоби електронного врядування в усі сфери взаємодії зі своїми громадянами.

Прозорість

- ✓ Право доступу до інформації та державних документів усвідомлюється як ключовий елемент належного управління, який зміцнює легітимність органів державної влади в очах суспільства і його довіру до них. Право доступу до інформації закріплене в різ-

- них міжнародно-правових документах (це, зокрема, Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів, Хартія основних прав Європейського Союзу, Конвенція Європейської економічної комісії ООН (UNECE) про доступ до інформації, громадську участь у прийнятті рішень і доступ до правосуддя в питаннях, які стосуються навколишнього середовища тощо) і правових системах держав – членів ЄС. На національному рівні право доступу до інформації вважається одним з основних прав, яке в широкому розумінні гарантується конституційними положеннями;
- ✓ На міжнародному рівні імплементація стандартів прозорості регулюється внутрішніми нормативними документами (Регламент №1049/2001 «Про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії»), посібниками, які в такий же простий спосіб роз'яснюють, як отримати доступ до тієї чи іншої інформації (прикладом, посібник Європейської комісії), або ж регулюється різноманітними Кодексами поведінки («Кодекс належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу в їхніх професійних стосунках з громадськістю», прийнятий Європейською комісією «Кодекс належної адміністративної поведінки у стосунках з громадськістю» тощо);
 - ✓ Право доступу до інформації в окремо взятих країнах ЄС гарантується їхніми конституціями та спеціалізованими законами. В усіх країнах органи влади зобов'язані займати проактивну позицію в процесі надання інформації, і в такий спосіб гарантується, що діяльність державних органів перебуватиме під прискіпливим контролем. Стандарти та вимоги щодо обов'язкового надання інформації ретельно розроблені й сформульовані у відповідних нормативних актах. Вдалими прикладами незмінної відданості органів влади справі постійного й проактивного інформування громадськості можна назвати британські схеми публікації та словенську модель інформаційного каталогу;
 - ✓ Урядові веб-портали перетворилися на провідні канали інформаційного обміну між органами влади та громадянами. Гарні приклади таких порталів: австрійський портал «Help», естонський «X-Road», фінський Suomi.fi та британський Direct.gov portal.uk;
 - ✓ Яскравим прикладом успішного стимулювання розвитку електронного врядування в інтересах пересічного громадянина є голландська Програма «e-Citizen» і Хартія «e-Citizen». У тексті цієї Хартії підсумована точка зору голландських громадян на уряд у цілому й викладені основні принципи, яких повинні дотримуватися органи державної влади у своїх стосунках з громадянами.

Участь і підзвітність

- ✓ Механізми забезпечення підзвітності органів державної влади часто застосовуються в поєднанні із заходами, спрямованими на підвищення прозорості та громадської участі;
- ✓ Громадські консультації вважаються безпрограшною для обох сторін формою взаємодії, яка уможливує розробку ефективних і продуктивних програмних заходів. Участь громадян забезпечується по всій довжині політичного ланцюжка – від початкового задуму до втілення в життя. Зелені книги, що публікуються Європейською комісією, являють собою важливі консультаційні документи, що сприяють проведенню широких громадських обговорень на європейському рівні. Його підтримують численні консультаційні ініціативи, зокрема «Громадянська агора» (Citizen Agora), «Ініціатива з інтерактивної розробки політики» (Interactive Policy Making Initiative), веб-портал «Ваш голос у Європі» (Your voice in Europe), європейські проекти громадських консультацій тощо;
- ✓ В якості консультативних органів широко застосовуються експертні групи, які надають корисні поради під час підготовки законодавчих пропозицій та програмних ініці-

- атив. Державні реєстри забезпечують прозорість їхньої роботи, так само як доброчесність їхніх членів;
- ✓ Загальні правила проведення громадських консультацій на національному рівні сформульовані в національних правових системах (Болгарія) або викладені у «м'яких документах» – скажімо, в «Суспільних договорах» чи хартіях (Великобританія, Нідерланди). Незважаючи на той факт, що останні не мають обов'язкової юридичної сили, їхні положення користуються широкою підтримкою з огляду на впровадження принципу «виконуй або поясни». Додаткова підтримка консультаційного процесу забезпечується шляхом розробки спеціалізованих посібників, покликаних гарантувати належне дотримання консультаційних процедур (Австрія, Великобританія, Болгарія). Участь громадськості забезпечується на всіх політичних рівнях – місцевому, регіональному, національному та міжнародному;
 - ✓ Ще одна форма сприяння широкій громадській участі у політичному процесі – це створення консультаційних порталів. Подібна практика зустрічається як на загальноєвропейському рівні (приміром, «Європейська ініціатива з інтерактивної розробки політики», веб-портал «Ваш голос у Європі» тощо), так і в окремих державах-членах (болгарський портал strategy.bg, естонський osale.ee, австрійський partizipation.at, голландський Citizenlink);
 - ✓ З метою сприяння співробітництву між владою та громадянами спільними зусиллями органів державної влади і сектора громадянського суспільства була розроблена ціла низка стратегічних документів (Концепція розвитку естонського громадянського суспільства», Суспільний договір в Англії та Уельсі тощо). Головним завданням цих документів є чітке окреслення основних ролей, принципів і механізмів співробітництва між органами державної влади та ОГС. На підтримку імплементації стратегічних документів публікуються Кодекси передової практики залучення громадянського суспільства (Естонія, Великобританія). Зі свого боку Відомство федерального канцлера Австрії ухвалило «Стандарти громадської участі», а британський уряд запропонував «Національну структуру розширення громадської участі»;
 - ✓ Громадянські саміти, громадські журі, електронні петиції, громадські форуми та інструменти оцінки державної політики належать до основних механізмів, за допомогою яких влада прислухається до голосу народу;
 - ✓ Успішні приклади моніторингових органів громадянського суспільства на міжнародному рівні: Комітети громадянського суспільства ПРООН, Економічна і соціальна рада ООН, Європейський економічний і соціальний комітет. У державах – членах ЄС широко розповсюджена практика створення органів, які складаються з представників організацій громадянського суспільства, контролюють імплементацію державної політики і беруть участь у її формуванні. Приклади таких органів можна знайти в Ірландії, Болгарії та Словенії;
 - ✓ На місцевому рівні широко розвивається співробітництво громадян з органами місцевої влади, завдяки якому громадяни можуть сказати своє слово про розвиток середовища, в якому вони живуть. Місцеві «Стратегічні партнерства» (Великобританія) і партиципаторний бюджетний процес (Іспанія, Бельгія, Італія, Німеччина, Франція, Португалія, Данія, Нідерланди, Великобританія) є одними з кращих практичних методів зміцнення довіри між органами державної влади та громадянами.

I. ВСТУП І МЕТОДОЛОГІЯ

Ця аналітична розвідка підготовлена в рамках Проекту ОБСЄ «Громадянське суспільство – Дослідження передового міжнародного досвіду». Даний проект покликаний зробити певний внесок у подальший розвиток громадянського суспільства в Україні шляхом вивчення й передачі успішного міжнародного практичного досвіду у сфері фінансування організацій громадянського суспільства та заходів, спрямованих на зміцнення довіри між органами державної влади та організаціями громадянського суспільства (ОГС).

Конкретною метою цієї розвідки є всебічний огляд деяких успішних форм міжнародної практики в рамках співробітництва між органами державної влади та ОГС, а також стислий виклад існуючих на сьогодні заходів і механізмів зміцнення довіри, які сприяють розвитку діалогу й можуть бути застосовані в українському контексті.

Упродовж останніх десятиліть перед «старими» і «новими» демократіями постає спільна для всіх проблема – дедалі ширший розрив між очікуваннями суспільства та реальними результатами функціонування державних механізмів. Неухильне падіння суспільної довіри й загальне невдоволення тим, як відбувається управління державними справами, цілком прогнозовано призводить до спаду показників на «мікроекономічному» та «макрополітичному» рівнях.

Ця розвідка зосереджує увагу передусім на макрополітичному рівні, де заходи щодо побудови взаємної довіри можуть зміцнити демократичне управління, підвищити ефективність державних інституцій і якість економічної політики. З огляду на те, що зусилля, спрямовані на зміцнення довіри, можуть охоплювати широкий спектр заходів, а також з огляду на їхню глибину і доволі складну структуру, головна увага буде приділена одному з їх провідних аспектів, і заходи щодо зміцнення взаємної довіри розглядатимуться крізь призму принципів належного управління.

В якості основних порівняльних критеріїв при розгляді емпіричних прикладів із п'яти відібраних для цілей цієї розвідки європейських країн слугуватимуть принципи підзвітності, прозорості та участі. Додаткової цінності цьому дослідженню надає детальна сфокусована інформація, спеціально підібрана з урахуванням потреб представників державних і недержавних органів, практиків та експертів, які займаються проблематикою діяльності ОГС в Україні, а отже, адаптована до умов місцевого середовища.

Дане дослідження керується розумінням того, що участь громадянського суспільства у прийнятті рішень являє собою ключовий фактор демократичного розвитку та економічної стабільності кожної держави.

Труднощі перекладу – дедалі ширший розрив між громадянами та їхніми владними інститутами

У всесвітньому масштабі 65% населення не вважають, що їхні країни керуються волею своїх народів, а в країнах колишнього радянського блоку такої думки дотримуються троє з кожних чотирьох громадян. Ці вражаючі цифри були отримані в ході одного з найбільших всесвітніх опитувань громадської думки, проведеного у 2005 році соціологічним центром «Геллап Інтернешнл»². Втім, ці цифри не здивували ні політиків, ні політологів, оскільки проблема «втраченої довіри» вже принаймні два десятиліття залишається предметом гарячих дискусій. Проте отримані результати перемістили це питання на чільне місце в міжнародному порядку денному. Основною причиною цього був той факт, що суспільна довіра є одним з головних детермінантів економічного розвитку та соціальної згуртованості і час-

² Опитуванням «Голос народу – 2005» було охоплено понад 50 000 осіб у 68 країнах, які репрезентували думки 1,3 млрд людей з усього світу – про тих, хто зараз при владі, хто прагне її здобути, про те, як ця влада використовується (більш детально див. вебсайт <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4247158.stm>).

то вважається індикатором соціального капіталу. Крім того, довіра є показником ставлення людей до держави та її спроможності здійснювати соціальне забезпечення, пропагувати спільні економічні та людські цінності. Вона також демонструє, як громадяни сприймають свою державу – як свій «захисний щит» і партнера, чи як опонента, над яким вони повинні взяти гору. Чим більше людей розглядають державу як свого партнера, тим краще вони узгоджуватимуть свої особисті цілі та завдання з цілями та завданнями всієї громади і, як наслідок, робитимуть свій внесок у розквіт держави.

Якщо у «старих» демократіях падіння довіри і викликає серйозне занепокоєння, але все ж не так тяжко позначається на економічних показниках, то в країнах із перехідною економікою питання, пов'язані з соціальною та політичною довірою, благополуччям держави та її громадян відіграють набагато важливішу роль, оскільки політичне середовище, запламоване корупцією, уражене роздрібненістю владних структур і браком консенсусу є додатковою перепоною на шляху проведення розумної економічної політики. «Таким чином, проблеми взаємної довіри прямо чи посередньо накладають відбиток на всі кроки, що вживаються лідерами країн, які переживають кризу або післякризовий період» (Blind 2007). Блайнд також стверджує, що широке розмаїття асоціативних зв'язків між соціальною та політичною довірою в різних країнах, регіонах і в різні періоди часу підводить до наступного висновку:

«Певний ступінь соціальної недовіри може генерувати підвищену політичну активність деяких людей, за деяких обставин і лише по відношенню до деяких форм політичної діяльності.... Водночас «сильне невдоволення демократією та вкрай низькі рівні довіри майже незмінно йдуть рука об руку» (Norris 1999, 228-33). Це підводить до думки, що хоча схильність громадян підозрювати своїх політичних представників у діях, які суперечать волі їхніх виборців, є цілком здоровим явищем, надто тривалі періоди соціальної та політичної недовіри з боку переважної більшості населення можуть призвести до руйнівних наслідків для влади і державного управління».

Питання взаємної довіри ще більш ускладнюються, коли мова заходить про суспільства країн із перехідною економікою. Оскільки побудова довіри – це вулиця з двостороннім рухом, недовіра органів державної влади до організацій громадянського суспільства і «реальних» інтересів, які вони можуть представляти, теж стає питанням, яке необхідно вирішувати. З цієї позиції імплементація принципів підзвітності, прозорості та відкритості не повинна вважатися виключним обов'язком державних інституцій, а навпаки – має бути в рівній мірі вбудована в роботу організацій громадянського суспільства. Отже, забезпечення процесу формування політичного курсу з обох боків «паркану» належним чином гарантуватиме ефективність демократичного управління від імені народу.

Принципи належного управління як механізми зміцнення довіри

Довіра справляє значний позитивний вплив на побудову процвітаючої й компетентної держави, в якій громадяни відчують свою здатність впливати на політичний процес і розвиток держави як такої. Тому закономірним результатом устремлень до кращого життя і майбутнього стала розробка принципів належного управління.

Європейська комісія (далі – Комісія) назвала ці принципи³ головними рушійними силами європейського демократичного процесу. У більш широкій міжнародній перспективі Програма розвитку ООН (ПРООН) визначила поняття «належне управління» як *«зокрема, партиципаторне, прозоре і підзвітне... Належне управління гарантує, що політичні, соціальні та економічні пріоритети базуватимуться на широкому консенсусі в суспільстві, а голоси най-*

³ Принципи належного управління визначені Європейською комісією в Білій книзі з питань європейського управління. (COM (2001) 428 final). Вони здебільшого узгоджуються з єдиними адміністративними принципами, проголошеними ініціативою SIGMA («European Principles for Public Administration» [Європейські принципи державної адміністрації], Sigma Paper #27)

бідніших і найбільш незахищених верств населення будуть почуті при прийнятті рішень про розподіл ресурсів розвитку»⁴.

Спираючись на базові принципи концепції належного управління, це дослідження описує механізми, які застосовуються європейськими державами з метою ширшого залучення громадян до політичного процесу і подолання існуючого розриву між державними інституціями і громадянським суспільством. У цьому дослідженні детально відслідковується імплементація наступних принципів:

Підзвітність: Громадськість має всі законні підстави очікувати від органів державної влади належної підзвітності та відповідальності. Ці очікування передбачають наявність у кожного члена суспільства права піддавати прискіпливій перевірці та контролю діяльність органів державної влади, з одного боку, і обов'язок самих органів влади звітувати перед громадянами – з другого. Існування цих прав покладає на органи державної влади відповідальність перед суспільством за виконання своїх функціональних обов'язків і покращує якість управління в державному секторі.

Участь: Впровадження будь-яких змін у державному секторі вимагає залучення та участі всіх зацікавлених осіб і груп. З метою полегшення цього процесу слід запровадити чіткі й зрозумілі правила, які дозволять створити сприятливу для користувачів нормативну базу проведення громадських консультацій. Для створення належних передумов, які дадуть змогу громадянському суспільству брати активну участь у політичному процесі, потрібні спільні зусилля і новий підхід до соціальної та політичної участі.

Відкритість і прозорість: Обмін інформацією і суспільна обізнаність належать до ключових факторів підвищення прозорості. Теза «інформаційний обмін – випробуваний засіб зміцнення взаємної довіри»⁵ перетворилася на загальноновизнаний метод практичної роботи у країнах Європейської спільноти. Така практика повинна включати регулярну публікацію інформації не лише про діяльність і проекти органів влади, але й про порядок використання ними державних коштів.

⁴ Управління усталеним людським розвитком. Політичний документ ПРООН, див. вебсайт: (<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>)

⁵ Цитата за текстом «Communication to the Commission from the President, Ms. Wallstrom, Mr. Kallas, Ms. Hubner and Ms. Fischer Boel. Proposing the Launch of a European Transparency Initiative. Memorandum to the Commission» [Повідомлення Комісії від Президента, пані Вальстрем, пана Калласа, пані Хюбнер і пані Фішер-Боль. Пропозиція щодо започаткування Європейської ініціативи прозорості. Меморандум для Комісії].

II. МЕТОДОЛОГІЯ

З метою забезпечення широти охопту цього дослідження з одночасною адаптацією його змісту до потреб українського суспільства застосовуватиметься метод порівняльного аналізу. В основу цієї розвідки закладений кабінетний аналіз європейських програмних документів, теоретичні дослідження та довідкова документація, передовий практичний досвід п'яти відібраних європейських країн, а також аналітичні дані, підготовлені державними та недержавними акторами і провідними донорськими організаціями, які працюють у сфері сприяння належному управлінню і зміцненню довіри між державою та її громадянами. Кабінетний аналіз поєднується зі співбесідами, експертними висновками, результатами візитів в Україну, зустрічей із зацікавленими сторонами та дискусій за «круглим столом». Цей аналіз також базується на порівняльній методиці, спрямованій на підвищення ефективності шляхом вивчення і зіставлення передових практичних методів. У цьому відношенні для цієї даного дослідження застосовуються два основні підходи:

- ✓ Аналіз важливих стратегічних документів, прийнятих провідними міжнародними організаціями і присвячених заходам щодо зміцнення взаємної довіри. У центрі уваги цього аналізу – основні стратегії, прийняті Європейським Союзом з метою подолання тенденції спаду громадської довіри і запровадження принципів належного управління. Крім того, в ньому детально розглядаються рекомендації та стратегічні директиви, накреслені Радою Європи, Організацією Об'єднаних Націй та Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). У цьому дослідженні дається всебічний огляд найновіших тенденцій, методів та інструментів, які застосовуються на глобальному управлінському рівні з метою відновлення громадської довіри і подолання розриву між громадянами та їхніми багаторівневими управлінськими структурами. Основна мета цього розділу – демонстрація успішних макrorівневих прикладів, які можна наслідувати та адаптувати до українських умов.
- ✓ Аналіз передових практичних методів, які застосовуються у п'яти відібраних країнах ЄС. Головний предмет розгляду – методи зміцнення взаємної довіри, що застосовуються в Нідерландах, Великобританії, Австрії, Естонії та Болгарії з приділенням особливої уваги заходам щодо підвищення прозорості, підзвітності та участі громадян у процесі прийняття рішень. У цьому розділі описані відповідні національні нормативно-правові структури сприяння вищезгаданим механізмам, а також «м'які» позазаконодавчі методи залучення громадськості.

Відбір країн здійснювався з урахуванням розмаїття представлених у них форм соціально-економічної, політичної та адміністративної культури. Відібрані країни являють собою суміш високорозвинених «старих» західних демократій і нових держав-членів, які пережили всі труднощі політичних, економічних і соціальних перехідних процесів. Спільною для всіх рисою є те, що їхні методи належного управління розроблялися і вдосконалювалися протягом останніх десятиліть, прокладаючи шлях кращому залученню громадян до політичного процесу.

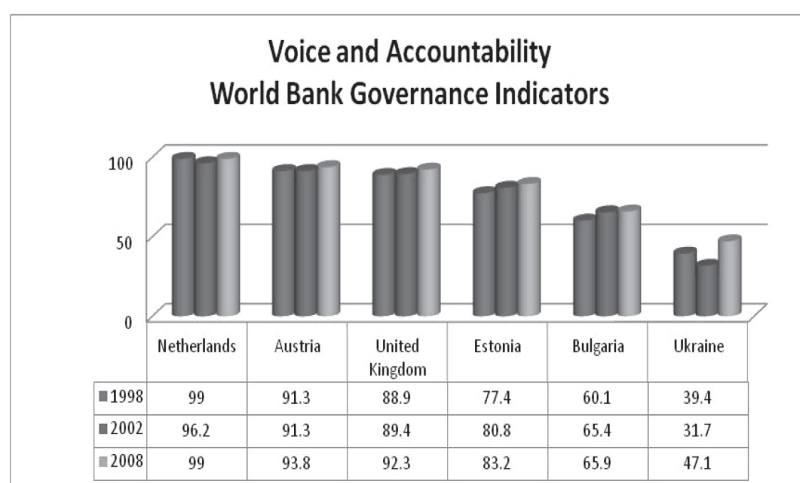
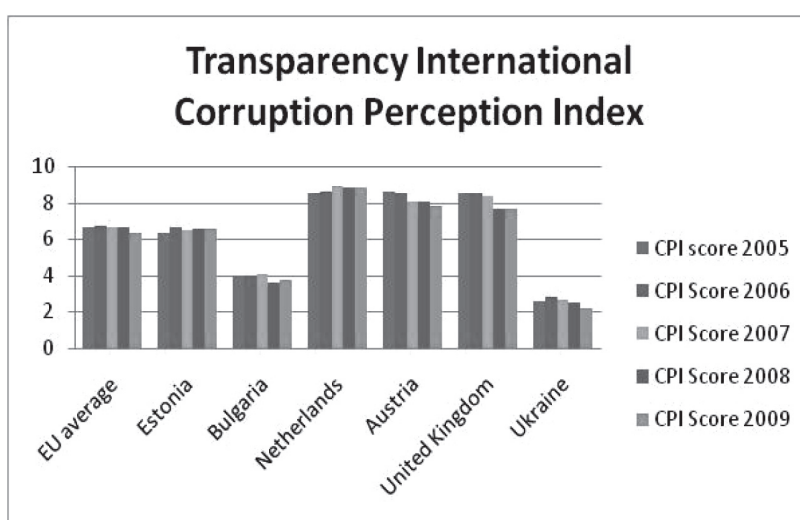
З огляду на те, що кількісно вимірити ефект від впровадження принципів прозорості, підзвітності та громадської участі в кожній окремо взятій країні доволі складно, в якості спільного знаменника був узятий показник сприйняття громадянами рівнів корупції. Він показує, наскільки успішно відібрані країни впровадили у себе концепцію належного управління і зуміли «перебудувати корабель у відкритому морі»⁶. Водночас застосовуватиметься індекс Всесвітнього банку (ВБ) «Право голосу і підзвітність»⁷ – цінний показник того, як громадська участь пов'язана із загальним рейтингом країни і перспективами належного управління.

⁶ Див. *Elster J.*, 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* [Інституційна структура в посткомуністичних суспільствах: Перебудова корабля у відкритому морі] Cambridge University Press.

⁷ Індекс ВБ «Право голосу і підзвітність» показує сприйняття того, в якій мірі громадяни країни можуть брати участь у виборі своєї влади, а також свободи слова, свободи об'єднань і свободи засобів масової інформації.

«Транспаренсі Інтернешнл» Індекс сприйняття корупції (ІСК)							
Середній для ЄС	Естонія	Болгарія	Нідерланди	Австрія	Великобританія	Україна	Рейтинг ІСК 2005 Рейтинг ІСК 2006 Рейтинг ІСК 2007 Рейтинг ІСК 2008 Рейтинг ІСК 2009

«Право голосу і підзвітність» Індикатори управління Всесвітнього банку						
	Нідерланди	Австрія	Велико-британія	Естонія	Болгарія	Україна
1998	99	91,3	88,9	77,4	60,1	39,4
2002	96,2	91,3	89,4	80,8	65,4	31,7
2008	99	93,8	92,3	83,2	65,9	47,1



Країни, відібрані в якості прикладів, демонструють широкий спектр показників за цими індексами. Їхнє завдання – послужити ілюстрацією як високорозвинених, так і відносно «стандартних» практичних методів, придатних для близького до українського соціально-політичного контексту.

Структура дослідження

Дане дослідження складається з чотирьох основних розділів, у яких дається загальний огляд найновіших міжнародних стандартів і тенденцій, наводяться конкретні деталі деяких успішних форм національної практики та пропонуються рекомендації щодо можливостей вжиття деяких заходів в Україні.

Згідно з цією ж логікою другий розділ містить огляд існуючих документів і прийнятих провідними міжнародними організаціями політичних програм, спрямованих на посилення участі громадянського суспільства у політичному процесі.

Третій розділ знайомить читача з різними європейськими та національними прикладами передової практики сприяння активній громадській участі. У відповідності з описаними вище принципами належного управління він складається з трьох основних підрозділів, присвячених:

- ✓ Нормам, які забезпечують кращу прозорість і відкритість процесу прийняття рішень (зокрема, законам про свободу/доступ до інформації; прикладним формам застосування електронного врядування тощо).
- ✓ Практиці забезпечення громадської участі (зокрема впровадженню процедур громадських консультацій та кращому залученню громадян до процесу прийняття рішень).
- ✓ Механізмам підзвітності, зокрема створенню стратегічних партнерств із неурядовими організаціями з метою проведення консультацій і створення механізмів моніторингу.

У кожному підрозділі дається опис найважливіших європейських програмних заходів, спрямованих на створення механізмів зміцнення довіри, і водночас детально роз'яснюється, як ці заходи були вбудовані в нормативно-правову структуру вибраних держав-членів ЄС.

Спираючись на представлені у двох перших розділах практичні методи і програмні заходи, четвертий розділ описує практичні варіанти, які можуть знайти застосування в Україні, і розглядає конкретні пропозиції щодо майбутнього розвитку ефективної структури участі громадянського суспільства.

III. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПРОВІДНИХ МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТІВ І ПРОГРАМНИХ ЗАХОДІВ

3.1. Роль громадянського суспільства у забезпеченні демократичного управління

Залежно від рівня і форми демократичного розвитку, а також політичного, економічного та соціального середовища різні країни світу застосовують різні методи залучення ОГС до політичного процесу. Прийнятий Радою Європи «Кодекс передової практики громадської участі у процесі прийняття рішень» містить чітко сформульоване роз'яснення різних етапів залучення громадянського суспільства: інформація, консультації, діалог і партнерство. Так звані «сходинки участі» розкривають широту (ступінь залучення або вилучення громадськості) і можуть містити певні вказівки на глибину (поверхневий або інтенсивний характер) процесу громадської участі⁸. Вони також служать показниками процесу еволюції суспільства і держави з плином часу і рівня розвитку практики партиципаторного управління.

Дослідження міжнародної практики в цій сфері аналізує та порівнює між собою різні «рівні» та механізми забезпечення більшої участі суспільства у політичному процесі.

Зміст поняття «громадянське суспільство», яке застосовується в цьому дослідженні, роз'яснює робоче визначення, сформульоване Центром громадянського суспільства Лондонської школи економіки та політичних наук:

«Громадянське суспільство означає арену добровільної колективної діяльності, зосередженої навколо спільних інтересів, цілей і цінностей. Теоретично його інституційні форми відрізняються від інституційних форм держави, сім'ї та ринку, однак на практиці межі між державою, громадянським суспільством, сім'єю і ринком часто заплутані, стерті й носять договірний характер. Громадянське суспільство, як правило, охоплює широкий спектр сфер діяльності, акторів та інституційних форм з різними рівнями формалізації, автономії та влади. Громадянські суспільства часто населені такими організаціями, як зареєстровані благодійні організації, неурядові організації розвитку, місцеві громадські групи, жіночі організації, релігійні організації, професійні асоціації, профспілки, групи взаємодопомоги, соціальні рухи, бізнес-асоціації, коаліції та адвокаційні групи»⁹.

Це визначення широко застосовується інституціями Європейського Союзу і донорськими організаціями¹⁰, оскільки воно добре вписується не лише в найновіші концепції, що виникли разом із процесом глобалізації, а й у ті концепції різноманітних, багатомісних і багаторівневих організацій, котрі зараз перебувають на стадії розробки.

Упродовж останніх десятиліть ідея громадянського суспільства поступово розвивається, змінюючи погляди громадян і урядовців на його роль і додаткову цінність. Багато років уряди країн усього світу вбачали в організаціях громадянського суспільства перешкоду, яка радше заважала діяльності органів влади, ніж чинила якийсь вплив на її користь. До поступової зміни поглядів у бік усвідомлення, що насправді ОГС є незамінними й цінними партнерами влади, привела необхідність зупинити спад довіри до державних інституцій і подо-

⁸ CIVICUS Participatory Governance Programme 2006-2008, Concept Note, June 2006, World Alliance for Citizen Participation [Програма партиципаторного управління CIVICUS 2006-2008, Концептуальна записка, червень 2006, Всесвітній альянс за громадську участь].

⁹ http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm

¹⁰ Див. Council of Europe, 2009, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process; the definitions given by DFID [Рада Європи: Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень] (<http://www.dfid.gov.uk/About-DFID/Who-we-work-with1/Civil-society/>) а також Civil Society Index Programme of CIVICUS [Програма «Індекс громадянського суспільства»].

лати дедалі ширший розрив між громадянами та органами влади. Необхідність започаткування конструктивного діалогу між громадянами та владними інститутами і забезпечення більш прозорого, відкритого й підзвітного управління, яке б чутко реагувало на потреби своїх громадян, сформувала сучасне глобальне усвідомлення ролі громадського діалогу в процесі прийняття рішень. Серцевиною цієї нової концепції стала необхідність розвитку партиципаторної демократії та відповідального управління, які б підкріплювали та підтримували одне одного.

3.2. Європейські документи, спрямовані на залучення громадськості (ЄС і Рада Європи)

«Цей Договір знаменує новий етап у процесі створення дедалі міцнішого союзу народів Європи, в якому прийняття рішень здійснюється з максимально можливою відкритістю і, по можливості, максимально наближене до громадян».

Консолідовані тексти Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу.

Вступ у силу Лісабонського договору¹¹ знаменував собою початок нової епохи в демократичному розвитку Європи. Він зробив більш прозорим, підзвітним, відкритим і партиципаторним європейський процес прийняття рішень, тим самим втілюючи в життя сподівання громадян на більш ефективне і продуктивне державне управління. Цей документ ще раз підтвердив деякі давно визнані демократичні цінності, доповнивши їх новими механізмами більшого залучення громадськості.

Втім, процес ідентифікації, пропаганди та включення згаданих вище принципів у європейські та національні правові системи проходив не гладко через розрив між громадянами та їхніми владними інститутами, який постійно посилювався.

Усвідомлюючи дедалі більше ослаблення довіри до європейських і національних органів влади і відчуження європейців від політичного процесу, Європейська комісія (далі – Комісія) розгорнула на початку 2000 року реформу європейського управління, зробивши її одним зі своїх стратегічних завдань. Нова реформа була спрямована на усвідомлення того, що демократичні інститути європейського і національного рівня повинні докласти всіх зусиль, аби «відновити зв'язок» зі своїми громадянами і тим самим підвищити ефективність державного управління. У Білій книзі «Про європейське управління»¹² Комісія продовжила розвивати цю концепцію, стверджуючи, що поставлене завдання можна виконати лише шляхом посилення громадської участі в політичному процесі та впровадження відкритих і прозорих процедур прийняття рішень. На практиці Комісія зобов'язалася:

- Надавати в режимі онлайн актуальну інформацію про підготовку програмних заходів на всіх етапах прийняття рішень;
- Установити та опублікувати мінімальні стандарти проведення консультацій;
- Посилити спілкування з широкою громадськістю щодо питань загальноєвропейського значення, тим самим даючи людям змогу контролювати процес прийняття рішень на всіх його етапах;
- В окремих сферах діяльності установлювати партнерські відносини, які виходять за рамки мінімальних стандартів і зобов'язують Комісію проводити додаткові консультації взамін на більшій гарантії відкритості та представництва тих організацій, з якими проводяться подібні консультації.

¹¹ Лісабонський договір був підписаний 13 грудня 2007 р. в Лісабоні і вступив у силу 1 грудня 2009 р.

¹² Commission of the European Communities (2001), European Governance, A White Paper [Комісія Європейських Співтовариств (2001), Біла книга з питань європейського управління] COM (2001) 428 final.

Комісія сформулювала п'ять базових принципів, які лежать в основі демократії та належного управління:

- **Відкритість.** Державні інституції повинні працювати більш відкрито. Спільно з державами-членами вони мають активно спілкуватися з громадськістю, інформуючи її про те, що робить ЄС і які рішення він приймає. Вони повинні користуватися доступною й зрозумілою для широкого загалу мовою. Це має особливе значення для посилення довіри до складних державних інституцій.
- **Участь.** Якість, актуальність і ефективність програмних заходів ЄС залежить від забезпечення широкої громадської участі по всій довжині політичного ланцюжка – від початкового задуму до реалізації. Можна сподіватися, що це приведе до збільшення віри у кінцевий результат і ті державні інституції, які проводять даний політичний курс. Громадська участь значною мірою залежить від інклюзивного підходу центральних органів влади при розробці та реалізації програмних заходів ЄС.
- **Підзвітність.** Необхідно більш чітко визначити ролі різних сторін у законодавчому та виконавчому процесах. Кожна інституція ЄС повинна роз'яснювати й брати на себе відповідальність за те, що вона робить у Європі. Проте існує також потреба в більшій ясності та відповідальності з боку держав-членів і всіх причетних до розробки та проведення політичного курсу ЄС на будь-якому рівні.
- **Ефективність.** Програмні заходи мають бути ефективними, своєчасними і приносити необхідні результати на основі чітко поставлених завдань, оцінки майбутнього ефекту і, по можливості, минулого досвіду. Ефективність однаково залежить від пропорційного способу реалізації політичного курсу ЄС і прийняття рішень на найбільш доцільному рівні.
- **Послідовність.** Програмні заходи і дії мають бути послідовними і добре зрозумілими. Необхідність взаємної узгодженості в рамках Союзу незмінно зростає: спектр завдань стає ширшим; розширення самого Союзу збільшує внутрішнє розмаїття; а такі глобальні проблеми, як кліматичні та демографічні зміни виходять за межі конкретного політичного фундаменту, на якому був побудований Союз; регіональні та місцеві органи влади дедалі більше втягуються в реалізацію політики ЄС. Узгодженість вимагає сильного політичного керівництва і почуття відповідальності з боку державних інституцій. Це дасть змогу забезпечити послідовний підхід у рамках великої та складної системи»¹³.

Ці принципи знаходять застосування на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, регіональному і національному, а їх виконання є ключовим механізмом вирішення завдань, поставлених новою реформою управління. Кожний з цих принципів важливий сам по собі. Але тільки їх спільне застосування може гарантувати краще майбутнє, економічний і політичний розвиток. Застосування цих принципів також вимагає від усіх зацікавлених сторін спільних зусиль і спільної відповідальності. Незважаючи на те, що головна відповідальність за відновлення довіри до європейських і національних владних інститутів лежить передусім на самих інститутах, Європейська комісія у своїй Білій книзі прямо відзначила, що більше залучення громадянського суспільства означає також більшу відповідальність. Наділяючи громадські організації новою роллю, цей документ настійно рекомендує їм дотримуватися тих же принципів належного управління з акцентом на підзвітності та відкритості своєї роботи.

Громадські обговорення ухваленої Комісією Білої книги тривали протягом дев'яти місяців, і за цей час було подано 260 пропозицій. У своїх відгуках громадськість в основному підтримала п'ять сформульованих принципів належного управління і майже одностайно схвалила відкритість, більше залучення і участь громадськості як засоби посилення підзвітності у процедурах формування політичного курсу¹⁴.

¹³ Там само.

¹⁴ Див. European Commission (2003), Report from the Commission on European Governance [Європейська Комісія (2003), Доповідь Комісії про європейське управління].

Необхідність організації ефективного співробітництва з громадянським суспільством стала предметом уважного розгляду і при розробці стратегічних завдань Комісії на 2005–2009 роки. У своєму баченні європейського оновлення Європейська комісія підкреслила, що складні й різноманітні завдання, які стоять перед Європою, можна вирішити лише спільними зусиллями. Цей підхід вимагає:

- Спільної роботи всіх акторів: не самих лише інституцій, а та й соціальних партнерів і громадянського суспільства на всіх рівнях.
- Залучення громадян шляхом роз'яснення, чого прагне досягнути Європа, та участі у спільних зусиллях.
- Спільної відповідальності: кожний європейський громадянин повинен вкладати свою частку в роботу Союзу, і кожний європейець має нести власну частку відповідальності за реалізацію спільних європейських цілей¹⁵.

Виходячи з твердого переконання, що європейське суспільство заслуговує на те, щоб мати ефективні, підзвітні та готові служити йому державні інституції, Комісія опублікувала у травні 2006 р. свою Зелена книгу «Європейська ініціатива прозорості»¹⁶. Підґрунтям цієї ініціативи послужили попередні заходи, які вживалися співтовариством у цій сфері (доступ до законодавчих документів, «Кодекс належної адміністративної поведінки», різного роду консультаційні процедури та діалоги за участю багатьох зацікавлених сторін тощо) та основні програмні положення Білої книги з питань належного управління. Головною її метою було надання допомоги у відновленні тісних зв'язків Європи зі своїми громадянами шляхом подолання політичного відчуження і хибного розуміння європейського політичного процесу. Одним із чотирьох стовпів цієї ініціативи було забезпечення більшої прозорості в діяльності представників інтересів (лобістів). Зелена книга дає визначення терміну «лобіювання», яким охоплюються всі види діяльності з метою впливу на процеси формування політичного курсу та прийняття рішень у європейських інституціях¹⁷. Рекомендації Європейської комісії відносять до категорії «лобіювання» наступні форми діяльності: «установлення контактів з членами або посадовими особами європейських інституцій, підготовка, розповсюдження, розсилання листів, інформаційних матеріалів або документів з викладом певної аргументації чи позиції, організація заходів, зустрічей або пропагандистської діяльності (в офісних приміщеннях чи інших місцях) на підтримку цілей представництва інтересів. Сюди також входять заходи, що становлять складову частину формальних обговорень законодавчих пропозицій та інших відкритих консультацій»¹⁸. Таким чином, цією нормою були охоплені практично всі організації громадянського суспільства.

З метою підвищення їхньої прозорості всі представники інтересів були зобов'язані розкривати фінансові дані, що дають чітку уяву про їхні джерела фінансування та інтереси, які можуть стояти за їхніми політичними рекомендаціями. Для реєстрації в реєстрі Комісії в обов'язковому порядку подаються наступні документи:

- загальний бюджет з постатейною інформацією про головні джерела фінансування НУО і експертно-аналітичних центрів;

¹⁵ Strategic Objectives 2005 – 2009, Europe 2010: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security, Communication from the President in agreement with Vice-President Wallström, COM(2005) 12 final [Стратегічні завдання 2005 – 2009, Європа 2010: Партнерство заради європейського відновлення, процвітання, солідарності та безпеки, Повідомлення Президента за погодженням з Віце-президентом Валльстрем].

¹⁶ European Commission (2005), Green paper, European Transparency Initiative, Brussels, COM (2006) ууу final [Європейська Комісія (2005), Зелена книга «Європейська ініціатива прозорості», Брюссель]

¹⁷ Згідно з визначенням Зеленої книги, лобісти – це особи, які провадять лобістську діяльність, працюючи в різноманітних організаціях, до яких належать консалтингові та юридичні фірми, НУО, експертно-аналітичні центри, відділи лобіювання корпорацій («штатні представники») або професійні асоціації».

¹⁸ European Transparency Initiative-Frequently Asked Questions on the Commission's register for Interest Representatives [Європейська ініціатива прозорості – питання, що часто ставляться стосовно Реєстру представників інтересів] (див. вебсайт: http://ec.europa.eu/transparency/docs/reg/FAQ_en.pdf).

- оборотність коштів професійних консалтингових і юридичних фірм, які можуть бути віднесені на рахунок лобювання європейських інституцій, а також відносна частка їхніх найбільших прибічників;
- кошторис витрат на пряме лобювання інституцій ЄС, понесених штатними лобістами та професійними асоціаціями.

Необхідність запровадження суворих правил прозорості для будь-яких спроб чинення впливу на формування політичного курсу була зумовлена, з одного боку, нагальною потребою в ширшому залученні громадян до процесу прийняття рішень, а з другого – особливостями самого процесу формування політичного курсу. Хоча чинення впливу на політику є складовим елементом європейської демократичної системи, воно вважається надзвичайно чутливим процесом, якому притаманний високий корупційний ризик.

Європейський парламент і Європейська комісія як провідні директивні органи, що розпоряджаються бюджетом у розмірі близько 134 млрд євро¹⁹ і представляють 492 млн громадян 27 держав-членів, – це європейські інституції, що зазнають найбільшого тиску і спроб впливу. Про цей факт свідчить присутність близько 15,000 лобістів і 2500 лобістських організацій, зареєстрованих в одному тільки Брюсселі²⁰. Втім, ці цифри носять індикативний характер, оскільки кількість незареєстрованих лобістів і груп тиску нікому не відома. Ще раз наголошуючи на тому принципі, що «більше залучення громадськості тягне за собою більшу відповідальність»²¹, Європейська комісія і Європейський парламент запровадили заходи, спрямовані на збільшення відкритості та посилення зовнішнього контролю над стосунками між інституціями ЄС і представниками інтересів. Після створення Європейською комісією добровільного реєстру лобістів Європейський парламент²² настійно рекомендував інституціям ЄС взяти на озброєння єдиний спільний підхід щодо запровадження суворіших правил лобістської діяльності і забезпечення максимальної прозорості процесу формування політичного курсу. Для початку дві інституції домовилися²³ створити спільний добровільний реєстр представників інтересів²⁴. При цьому було підкреслено, що представники інтересів зобов'язані дотримуватися принципів відкритості, прозорості, чесності та непідкупності, чого від них законно сподіваються громадяни та інші зацікавлені сторони. Згідно з Кодексом поведінки це означає, що, як мінімум, представники інтересів будуть завжди:

- «називати своє ім'я і назву суб'єкта (суб'єктів) господарювання, на якого вони працюють або інтереси якого представляють;
- не повідомляти про себе неправдиву інформацію при реєстрації з метою введення в оману третіх сторін та/або персоналу ЄС;
- декларувати свої інтереси, а також, по можливості, прибічників або членів, яких вони представляють;
- забезпечувати, щоб надані інформація була, наскільки їм відомою, об'єктивною, актуальною і правдивою;

¹⁹ Бюджет ЄС на 2009 р. вміщений на вебсайті <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>

²⁰ European Parliament, Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions [Європейський парламент, Доповідь про розробку нормативної бази діяльності представників інтересів (лобістів) у європейських інституціях] (2007/2115(INI)).

²¹ Commission of the European Communities (2001), European Governance, A White Paper, [Комісія Європейських Співтовариств (2001) Біла книга з питань європейського управління] COM (2001) 428 final.

²² Report on the development of framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European Institutions [Доповідь про розробку нормативної бази діяльності представників інтересів (лобістів) у європейських інституціях] (2007/2115(INI), European Parliament.

²³ Joint statement regarding the progress achieved to date High level Working Group on a common register and Code of Conduct for lobbyists [Спільна заява про досягнутий прогрес, Робоча група високого рівня з розробки єдиного реєстру та Кодексу поведінки лобістів] (див. вебсайт: http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/kallas/doc/joint_statement_register.pdf).

²⁴ Реєстр вміщений на вебсайті http://europa.eu/lobbyists/interest_representative_registers/index_en.html

- не добувати або не чинити спроб добувати інформацію чи домагатися прийняття рішення нечесним шляхом;
- не схиляти персонал ЄС до порушення застосованих до них правил і стандартів;
- у разі найняття на роботу колишніх працівників апарату ЄС поважати їхній обов'язок щодо дотримання застосованих до них правил і вимог конфіденційності» (Кодекс поведінки представників інтересів)

У своїй резолюції від 8 травня 2009 р. про розробку нормативної бази діяльності представників інтересів у європейських інституціях Європейський парламент зайшов ще далі, зробивши низку пропозицій щодо посилення правил прозорості. Парламент запропонував запровадити так звану «правову зону впливу» (залучений до парламентської доповіді індикативний список зареєстрованих представників інтересів, з якими провадилися консультації і які зробили важливий внесок у підготовку доповіді або законодавчої пропозиції), а також обов'язкову реєстрацію всіх лобістів, які бажають отримати право входу до всіх інституцій ЄС. Хоча ці пропозиції досі не прийняті Комісією і Радою, вони є свідомим помітним просуванням вперед і нової тенденції до більшої відкритості процесу формування політичного курсу.

Нове європейське бачення ролі громадян у процесі прийняття рішень знайшло яскравий вираз у консолідованих текстах Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу з поправками, внесеними після вступу в силу Лісабонського договору. Лісабонський договір практично надав суспільному діалогу статус фундаментального принципу, який поширюється на всі сфери діяльності ЄС. У своїх положеннях про демократичні засади Договір про Європейський Союз, зокрема, проголосив відкритість і громадську участь базовими цінностями демократичного життя Союзу. Він також зобов'язав інституції зробити все необхідне, щоб громадяни та їхні організації мали реальне право голосу в європейському політичному процесі. Провідними каналами спілкування між владою та громадянами були названі: надання доступу до інформації та проведення публічних консультацій. Договір також запровадив нову концепцію громадської участі, наділивши громадян правом законодавчої ініціативи. Згідно зі статтею 11.4, громадяни в кількості не менше одного мільйона осіб, які належать до громадянства значної кількості держав-членів, можуть запросити Європейську комісію внести відповідну пропозицію з питань, щодо яких, на думку цих громадян, необхідне прийняття правового акту Союзу.

Згідно з новими положеннями Договору, Європейський парламент у своїй Резолюції від 13 січня 2009 року «Про перспективи розвитку суспільного діалогу на основі Лісабонського договору, закликав інституції ЄС застосовувати при підготовці міжінституційних угод і обов'язкових правил призначення представників громадянського суспільства методи організації та фінансування консультацій, які відповідають загальним принципам і мінімальним стандартам проведення консультацій із зацікавленими сторонами²⁵.

Згідно з новими положеннями Договору, Європейський парламент у своїй Резолюції від 13 січня 2009 року «Про перспективи розвитку суспільного діалогу на основі Лісабонського договору, закликав інституції ЄС застосовувати при підготовці міжінституційних угод і обов'язкових правил призначення представників громадянського суспільства методи організації та фінансування консультацій, які відповідають загальним принципам і мінімальним стандартам проведення консультацій із зацікавленими сторонами²⁵.

Стаття 10

3. Кожний громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу. Наскільки можливо, рішення приймаються відкрито і з максимальним наближенням до громадян.

Стаття 11

1. Інституції адекватними способами забезпечують можливість громадянам і представницьким асоціаціям можливість доводити до загального відома свої думки і публічно обмінюватися ними в усіх сферах діяльності Союзу.

2. Інституції підтримують відкритий, прозорий і регулярний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством.

3. З метою забезпечення послідовності та прозорості дій Європейська Комісія провадить широкі консультації з зацікавленими сторонами.

Консолідований текст Договору про Європейський Союз

²⁵ Див: Повідомлення Комісії від 11 грудня 2002 р. «До укріплення культури консультацій і діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій із зацікавленими сторонами» (COM(2002)0704).

На користь удосконалення нормативних положень і створення більш чіткої правової бази промовляла ще одна непроста проблема – існуюча недовіра органів влади до потенційних можливостей і репрезентативності організацій громадянського суспільства. У преамбулі Європейської хартії активного громадянства цей парадокс представлений наступним чином: «від громадян і їхніх незалежних об'єднань очікують участі (в матеріальній і нематеріальній формі) у процесі подолання «дефіциту демократії» в Європейському Союзі, проте водночас державні органи часто не сприймають такі об'єднання всерйоз і нерідко ставляться до них з недовірою». Ця проблема безпосередньо пов'язана з нормативно-правовою системою ЄС, в якій відсутнє чітке визначення ролей, прав і обов'язків ОГС, а також відповідних обов'язків державних органів.

Розробка Хартії громадянства²⁶ була ініційована сектором громадянського суспільства з метою подолання існуючого розриву. З цією метою Хартія дає визначення «автономних громадянських організацій», роз'яснюючи їхні права та обов'язки поряд з обов'язками органів державної влади. В серцевину громадянського партиципаторного процесу закладене право проведення консультацій, доступу до інформації та постійного моніторингу. З другого боку, надання інформації та забезпечення своєчасного зворотного зв'язку були названі ключовими обов'язками органів державної влади. Крім того, державні установи зобов'язані визначити та застосовувати набір чітких критеріїв ідентифікації громадських організацій, з якими вони планують співробітничати, та встановлювати партнерські стосунки. Ці критерії повинні адаптуватися до конкретних ситуацій і змінюватися залежно від передбачуваного типу стосунків, але вони жодним чином не повинні обмежувати чи звужувати діалог із громадянським суспільством.

Зміцнення довіри та подолання існуючого розриву між громадянами та їхніми урядами – це вирішальна сфера політики, яка гарантує належне виконання всіх горизонтальних програмних заходів і забезпечує достатній простір для свободи, безпеки та правосуддя в межах Союзу. Проте ці зусилля повинні охопити увесь європейський континент, не обмежуючись лише рамками ЄС. Центральну роль у цьому процесі відіграє Рада Європи (РЄ).

Паралельно з нормативно-правовою базою ЄС Рада Європи розробила додатковий інструментарій зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. Правова система, в якій функціонує Рада Європи²⁷, створила можливості для ширшого визнання та посилення співробітництва між ними. Водночас вона дала змогу розробити стандарти, застосовні для країн поза межами ЄС.

З метою забезпечення послідовного підходу до організацій громадянського суспільства Рада Європи прийняла у 2007 році рекомендації щодо правового статусу неурядових організацій в Європі. Цей документ побудований на засадах, сформульованих у документі «Керівні принципи розвитку та укріплення НГО в Європі», прийнятому Радою Європи у 1996 році, а також в «Основних принципах статусу неурядових організацій в Європі», розроблених у 2002 році. Метою цих рекомендацій було запровадження мінімальних стандартів, яких належить дотримуватися при формуванні національного законодавства щодо ОГС. У цих документах також наголошується, що «урядові та квазіурядові механізми всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь НУО, не допускаючи дискримінації при проведенні дія-

²⁶ Текст Європейської хартії активного громадянства є результатом реалізації проекту під керівництвом Мережі активного громадянства за участю наступних організацій: World of NGOs (Австрія); Consumers Defence Association (Чеська Республіка); Sozialbuero Main-Taunus (Німеччина); Ghaqda-tal-Konsumatori (Мальта); Association of Polish Consumers (Польща); Animar (Португалія); Romanian Association for Consumer Protection (Румунія); Legal Information Center for NGOs (Словенія); Helsinki Citizens Assembly (Туреччина). Цей проект був реалізований завдяки підтримці Генерального директорату з питань освіти і культури Європейської Комісії, а також банку Unicredito.

²⁷ Рада Європи складається із 47 членів, які представляють практично весь європейський континент. Рада Європи прагне розвивати в усій Європі спільні демократичні принципи на основі Європейської конвенції з прав людини та інших нормативних документів про захист прав людини. (інформація вміщена на вебсайті: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=quisommesnous&l=en>).

логу та консультацій стосовно завдань державної політики та прийняття рішень... Сприяти цій участі та співробітництву необхідно, забезпечуючи належне розкриття офіційної інформації або доступ до неї»²⁸. Практичні рекомендації щодо того, які механізми необхідно запровадити задля кращого залучення громадськості, дає Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень, прийнятий в жовтні 2009 року Конференцією міжнародних неурядових організацій²⁹. Цей Кодекс не лише окреслив параметри залучення громадянського суспільства до політичного процесу, а й наголосив, що «діяльність в інтересах суспільства вимагає від НУО і державних органів відкритості, відповідальності, ясності та підзвітності з дотриманням прозорості на всіх етапах»³⁰. Цей документ також відзначив важливу роль ОГС на різних етапах політичного процесу, окреслив відповідні обов'язки органів влади та головні механізми подолання розриву між обома дійовими особами.

Джерело: Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень, CONF/PLE(2009)CODE1

Форми участі ОГС:	Корисний інструментарій та механізми співробітництва:	Зобов'язання державних органів:
<ul style="list-style-type: none"> – Адвокаційна діяльність; – Інформація та забезпечення обізнаності; – Експертиза та поради; – Інновація; – Надання послуг; – Наглядові функції 	<ul style="list-style-type: none"> – Інформація; – Консультації; – Діалог; – Партнерство 	<ul style="list-style-type: none"> – Обмін інформацією; – Процедури; – Забезпечення ресурсами; – Здатність реагування

З метою ілюстрації та роз'яснення відносин, притаманних втручання ОГС на різних етапах політичного процесу, була розроблена матриця громадської участі (див. Додаток 1).

Кодекс належної практики визначив чотири рівні участі, залежно від ступеня її інтенсивності у процесі прийняття рішень:

- **Інформація.** Цей рівень лежить в основі розвитку всіх інших етапів втручання. Як правило, на цьому етапі головним змістом процесу є надання органами влади інформації сектору громадянського суспільства, а також має місце лише незначна взаємодія або участь ОГС.
- **Консультації.** На прохання органів влади від ОГС очікуються зауваження, зворотний зв'язок і рекомендації. Як правило, ініціаторами консультацій виступають державні органи. Консультації лежать в основі всіх етапів процесу прийняття рішень, особливо етапів підготовки проектів, моніторингу та переформулювання.
- **Діалог.** Надзвичайно цінний метод, застосовний на всіх етапах політичного процесу. Діалог може бути ініційований будь-якою стороною і являти собою або двостороннє обговорення певної сфери спільних інтересів (діалог взаємодії) або обговорення широкого політичного порядку денного (широкий діалог). Форми діалогу можуть бути різними – від відкритих слухань до регулярних чи спеціально скликаних засідань.
- **Партнерство.** Це найвища форма громадської участі, яка передбачає спільну відповідальність на всіх етапах політичного процесу. Партнерство може здійснюватися в таких формах, як форуми за участю всіх зацікавлених сторін, об'єднані органи, що приймають спільні рішення, або залучення ОГС до надання деяких послуг (аутсорсинг).

²⁸ Стаття 76. Рекомендація державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі (CM/Rec(2007)14).

²⁹ За участю Ради Європи.

³⁰ Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень, CONF/PLE(2009)CODE1.

Втім участь у процесі прийняття рішень може бути ефективною лише в разі побудови взаємної довіри не лише з точки зору громадянського суспільства, але й з боку влади. Відгуком на покладання більшої відповідальності на сектор громадянського суспільства стала пряма заява Платформи європейських соціальних НУО про те, що неурядові організації повинні «відповідати своєму мандату, бути підзвітними, прозорими та ефективними. Європейським НУО і Комісії належить спільно вивчати шляхи розробки цих та інших стандартів, а самим НУО – розробляти керівні принципи в цій сфері»³¹. Вищезгадані критерії фігурують у переліку основних інструментів сприяння взаємній довірі в діяльності ОГС та висловлені ними своїх думок.

У своєму дискусійному документі про побудову партнерських зв'язків із сектором НУО³² Європейська комісія запропонувала, щоб деякі заходи щодо забезпечення прозорості включали набір об'єктивних і заздалегідь визначених критеріїв, у числі яких:

- Структура і членський склад НУО.
- Прозорість їхньої організації та методів роботи.
- Попередня участь у роботі комітетів і робочих груп.
- Послужний список як свідоцтво компетенції та права надавати поради в конкретній галузі.
- Здатність виступати в ролі каталізатора процесу обміну інформацією та думками між Комісією та громадянами.

Щоправда, визнається, що застосування цих критеріїв не завжди буває можливим або доцільним. У таких випадках корисною альтернативою може бути самовідбір у рамках спільноти НУО шляхом призначення представників і створення мереж або платформ.

Європейський економічний і соціальний комітет говорить про необхідність розробки чітких критеріїв для груп інтересів у ЄС. У своєму висновку щодо Білої книги з питань європейського управління Комітет сформулював дев'ять критеріїв репрезентативності, яких повинні дотримуватися європейські організації, щоб на законних підставах виражати думки громадян ЄС при проведенні консультаційних процедур:

- Постійно існувати на рівні Співтовариства;
- Забезпечувати прямий доступ до експертних знань своїх членів, а відтак прискорений і конструктивний характер консультацій.
- Бути виразниками загальних інтересів, які узгоджуються з інтересами європейського суспільства.
- Входити до складу визнаних на рівні держави-члена органів у якості представників окремих інтересів.
- Мати членські організації у більшості держав – членів ЄС.
- Забезпечувати підзвітність перед своїми членами.
- Мати повноваження на представництво і діяльність на європейському рівні.
- Бути незалежними й неухильно виконувати свої функції, не будучи зв'язаними інструкціями сторонніх органів.
- Бути прозорими, особливо у фінансовому відношенні і у своїх структурах прийняття рішень³³.

«Пояснювальний меморандум до Рекомендації РЄ щодо правового статусу неурядових організацій в Європі» встановлює додаткові вимоги щодо прозорості та підзвітності. Згідно

³¹ Democracy, Governance and European NGOs, Building a Stronger Structured Dialogue, 2001, Platform of European Social NGOs [Демократія, управління та європейські НУО, Побудова більш ефективного структурованого діалогу, 2001, Платформа європейських соціальних НУО].

³² Commission Discussion Paper, The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership, [Дискусійний документ Комісії, Комісія і неурядові організації: Побудова більш міцного партнерства] COM(2001) 11 final (див. вебсайт: http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf).

³³ Висновок Європейського економічного і соціального комітету щодо Білої книги з питань європейського управління (COM(2001) 428 final).

з цим Меморандумом НУО, які одержують державну фінансову підтримку, повинні подавати щорічні звіти про свою діяльність і звітну документацію про витрачені державні кошти. З метою забезпечення більшої прозорості і подолання сумнівів у тому, що кошти неурядових організацій витрачаються на суспільно корисні цілі, від НУО можуть зажадати розкриття даних про співвідношення між сумою зібраних пожертв і адміністративними витратами та надавати їх незалежним аудиторським перевіркам.

3.3. Міжнародна правова база для участі громадян у процесі прийняття рішень (ОЕСР, ООН)

Подібно до Кодексу належної практики РЄ Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначила³⁴ три основні стадії відносин між владою і громадянами: інформування, консультації та активна участь (партнерство). Головні передумови розвитку кожної з цих стадій:

- Надання інформації та забезпечення доступу до неї вимагає наявності чіткої нормативно-правової бази, сильних суспільних інститутів, суворих наглядових механізмів і суспільства, яке добре знає свої права і діє відповідним чином. Якщо прийняття законів, проведення політики, яка забезпечує свободу інформації, та створення відповідних інституційних механізмів є виключним обов'язком органів державної влади, то побудова сильних наглядових органів, які контролюватимуть виконання цих законів і розвиватимуть сильну громадянську культуру, вимагає активної участі громадянського суспільства.

Влада може застосовувати різні способи «активного» надання інформації (скажімо, щорічні звіти, листівки, каталоги) та механізми її доставки – як прямі (інформаційні та колл-центри), так і непрямі (висвітлення в засобах масової інформації, рекламні оголошення тощо);

- У різних країнах практикуються різні форми проведення консультацій – від створення сильної нормативно-правової бази (приміром, законів та урядових постанов) до запровадження неформальних правил і певних практичних методів. Правова база може бути або широкою (установлення прав на подання скарг, проведення референдумів з окремих питань, загальний обов'язок проводити консультації), або вузькою (обов'язкове проведення консультацій щодо конкретного питання з певними групами: профспілками, професійними спільнотами, меншинами тощо). Подальшому розвитку цього процесу сприятиме створення постійно діючих або тимчасових дорадчих органів і комітетів за участю ОГС.

Для забезпечення зворотного зв'язку з громадськістю і отримання відгуків на програмні пропозиції влада може користуватися різними методами – від опитувань громадської думки і обстежень до семінарів, громадських слухань, фокусних груп, періодів подачі зауважень і повідомлень тощо (у випадку законодавчих пропозицій);

- Активна участь визнає здатність ОГС самостійно готувати й формулювати програмні пропозиції. Від органів влади вона вимагає ділитися інформацією про свої реформаторські плани та враховувати пропозиції, спільно підготовлені організаціями громадянського суспільства і державними органами. Її правова база може варіювати від правового регулювання до проведення гнучкої політики, яка дозволяє громадянам брати активнішу участь у процесі прийняття рішень (скажімо, створення робочих груп). Активному залученню громадськості можуть сприяти такі практичні методи, як громадські збори, консенсусні конференції тощо.

³⁴ Engaging citizens in policy making: Information, Consultation and Public Participation, 2001, OECD Public Management Policy Brief, N 10 [Залучення громадян до формування політики: Інформація, консультації та громадська участь, 2001, Концептуальна записка ОЕСР з питань управлінської політики].

Втім слід прямо наголосити, що жодний з названих підходів чи методів не підходить для всіх без винятку країн чи ситуацій. ОЕСР підкреслює, що вибір методів значною мірою залежатиме від наявних ресурсів, умінь і строків. ОЕСР також відзначила, що нерідко доводиться адаптувати певний набір методів до умов місцевої культури та середовища. Проте першим кроком на цьому шляху завжди залишається чітке визначення мети застосування того чи іншого методу в залежності від того, на яку цільову групу він спрямований (цей підхід багато в чому узгоджується з підходом, який практикується Європейською комісією).

Розроблені ОЕСР керівні принципи залучення громадян до формування політичного курсу вміщені в Додатку 2.

З метою надання підтримки урядовцям у їхніх зусиллях, спрямованих на зміцнення довіри, ОЕСР видала у 2001 році Посібник з інформування, проведення консультацій та громадської участі в розробці політичного курсу. Цей Посібник задуманий як дорожня карта побудови ефективної правової бази надання інформації, проведення консультацій та забезпечення громадської участі. Він містить чіткі інструкції щодо застосування цих принципів на практиці. Крім того, дає 10 порад про те, як можна зміцнити стосунки між владою та громадянами. Нижче наводиться стислий виклад цих порад:

1. *Поставтеся до справи серйозно: Самого лише продукування безлічі брошур і відеоматеріалів недостатньо для зміцнення стосунків між владою і громадянами. Головними питаннями, на які слід дати відповідь до початку кожної кампанії, мають бути: Що станеться з цією продукцією? Яку інформацію вона несе? Чи доходить вона до широкого загалу чи так і залишається лежати в якійсь шафі? Користуються громадяни цією інформацією чи відкидають її? Визнає й цінує влада реагування та відгуки громадян – чи пропускає їх повз вуха? Зміцнюють ці заходи стосунки з громадянами – чи залишають їх без змін або навіть погіршують?*

2. *Перш за все погляньте на справу з позиції громадянина: Спочатку обміркуйте точки зору громадян і поставтеся до них з повагою. Як на те, чому громадяни взагалі мають бути зацікавлені в отриманні інформації або у власній участі? Для того щоб привернути увагу громадян і заохотити їх до активної участі, органи влади повинні пристосувати свою діяльність до їхніх потреб. Це означає: адаптувати свою мову і стиль до вимог широкого загалу, зробити взаємодію більш цікавою, привабливою, дружньою й чесною, без найменшого натяку на зверхність;*

3. *Робіть те, що обіцяєте: Вкрай важливо тримати власне слово і зміцнювати довіру до себе. Якщо органи влади бажають зміцнити свої стосунки з громадянами, вони повинні виконувати свої обіцянки;*

4. *Слідкуйте за строками: Інформування, консультації та активна участь потребують часу – з наскоку нічого не вийде. Грубо кажучи, громадяни не стануть відразу ж виявляти більше довіри до влади тільки тому, що вона щойно почала залучати їх до якоїсь однієї політичної ініціативи. Тим паче громадяни не зможуть зробити бодай якийсь внесок у формування політичного курсу, якщо не матимуть часу на ознайомлення з проблемами і розробку власних пропозицій;*

5. *Будьте креативні: У різних країнах стосунки між владою і громадянами складаються по-різному. Тому органам влади слід розробляти власні заходи в контексті своєї специфічної ситуації та кола проблем – творчо і по-новаторськи;*

6. *Збалансуйте різні інтереси: Інформування, консультації та активна участь можуть привести до широкого узгодження інтересів і формування широкого консенсусу. Водночас вони можуть виявити розбіжності в поглядах і порушити невирішені питання з різних позицій. Зміцнення стосунків між владою та громадянами сприяє кращому розумінню та з'ясуванню політичної проблеми, надаючи громадянам і зацікавленим сторонам можливість бути почутими, зробити власний внесок у спільну роботу і поділитися ним з іншими;*

7. *Будьте готові до критики: Золоте правило інформування, консультацій та активної участі – «якщо ви запрошуєте громадян до висловлення своєї думки, не дивуйтеся, якщо вони саме це й зроблять»;*

8. *Залучайте до роботи свій персонал: Органи влади можуть скористатися інформаційними заходами, консультаціями та активною участю як нагодою зазирнути у дзеркало й запитати себе: Як ми самі, тобто владні структури, справляємося з розробкою власного політичного курсу та втіленням його в життя? Чи поінформовані наші працівники про нові програмні ініціативи? Чи хтось цікавиться їхньою думкою і рахується з нею? Чи беруть наші працівники активну участь у розробці та плануванні програмних заходів, а згодом у їх реалізації?»;*

9. Розробіть послідовний політичний курс: Зміцнення стосунків між владою та громадянами є само по собі політикою. Органам влади слід поміркувати, до якої міри варто її формалізувати. Елементарний набір офіційних законів, норм і структур видається цілком достатнім для забезпечення правової бази подальшого розвитку стосунків. Прозорість, підзвітність, відповідальність і необхідність контролю поширюються на цю, як зрештою й на всі інші сфери політики;

10. Дійте, не гаючи часу: Краще запобігти хворобі, ніж її лікувати. Відновити втрачену довіру до влади набагато важче, ніж її зберегти. Тим органам влади, які не мають попереднього досвіду застосування цих методів, важливо зробити перший крок, але не варто братися за все відразу. У цій справі потрібен поетапний підхід. Для того щоб набратися досвіду, можна почати з побудови загальної правової, політичної та інституційної бази і проведення спеціалізованих пілотних заходів.

Джерело: Стислий список порад, вміщених у Посібнику для органів влади з інформування, проведення консультацій та громадської участі у формуванні політичного курсу, 2001, ОЕСР

Хоча ці поради призначені для використання в повсякденній роботі державних чиновників і політичних керівників, ними з такою ж легкістю можуть користуватися організації громадянського суспільства.

Гарним прикладом того, як можна спростити процес громадської участі, коли йдеться про цілком конкретну програму, яка проте має глобальне значення, є «Керівні принципи участі основних груп і зацікавлених сторін», розроблені Програмою з навколишнього середовища ООН (ЮНЕП). Метою цього документа є створення чіткої та збалансованої структури участі громадськості, яка керується розумінням того, що «взаємодія між ЮНЕП і громадянським суспільством необхідна як для самої ЮНЕП, так і для захисту тендітного і вразливого природного довкілля планети. У цій взаємодії закладений потенціал відродження демократії та екологічної свідомості»³⁵... Цей документ викладає основні сподівання ЮНЕП, основних груп і зацікавлених сторін щодо їхнього взаємного співробітництва. Він також накреслює структуру управління участю основних груп у програмній роботі ЮНЕП. З метою сприяння кращому співробітництву застосовуються наступні консультаційні механізми:

- Організація Глобального форуму основних груп і зацікавлених сторін (наступника Глобального форуму громадянського суспільства). Мета Форуму – посилення впливу та участі основних груп і зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень.
- Організація щорічних регіональних консультативних зустрічей. Ці зустрічі слугують також платформою для встановлення зв'язків і нарощування потенціалу, створюючи можливості для обміну думками на регіональному рівні.
- Створення Організаційного комітету основних груп (наступника Глобального керівного комітету громадянського суспільства). Роль цього Комітету полягає в забезпеченні керівництва та координації участі основних груп у циклі підготовки глобальних форумів громадянського суспільства.

Занепокоєння в усьому світі спадом громадської довіри стало предметом дискусій на 7-му глобальному форумі ООН з питань формування уряду нового типу, який відбувся у Відні в 2007 році. У своїй Віденській декларації про зміцнення довіри до уряду його учасники розробили низку рекомендацій щодо шляхів зміцнення довіри до державних органів. Нижче наводиться перелік цих рекомендацій:

- забезпечення легітимності уряду;
- устанавлення пріоритетів у наданні послуг і забезпеченні доступу до них;
- підвищення прозорості та підзвітності в цілях боротьби з корупцією;

³⁵ Guidelines for Participation of Major Groups and Stakeholders in Policy Design at UNEP, 2009, United Nations Environmental Programme [Керівні принципи участі основних груп і зацікавлених сторін у розробці політики Програми ООН з навколишнього середовища UNEP, 2009].

- розширення доступу до інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ);
- підтримка ефективного залучення громадянського суспільства;
- заохочення конструктивної зацікавленості вільних засобів масової інформації;
- наближення уряду до народу;
- створення умов для розвитку партнерських зв'язків між державним і приватним секторами;
- сприяння новаторським методам реформування державного сектора;
- відновлення довіри в країнах, які переживають кризовий або пост конфліктний період.

Ці рекомендації ще раз підтвердили ті головні принципи та методи, яких належить дотримуватися в процесі зміцнення довіри. Вони також продемонстрували зростаюче розуміння всіма провідними міжнародними організаціями необхідності та механізмів подолання дефіциту довіри між громадянами та урядами, а також їхню політичну синергію.

IV. ПЕРЕДОВА ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА СПРИЯННЯ АКТИВНІЙ ГРОМАДСЬКІЙ УЧАСТІ

4.1. Відкритість і прозорість – надання інформації

«... Демократія залежить від спроможності людей брати участь у публічних дебатах. Для цього вони повинні мати доступ до достовірної інформації ... і можливість контролювати політичний процес на різних етапах».

Біла книга з питань європейського управління,
Європейська комісія, 2001

Принципи відкритості та прозорості тісно пов'язані з фундаментальним правом людини отримувати інформацію та притягати державні органи до відповідальності за їхні дії. Коли у 2001 році віце-президент Європейської комісії Каллас започатковував Європейську ініціативу прозорості, він підкреслив, що «обмін інформацією – це добре випробуваний засіб зміцнення довіри, здатний відновити довіру громадян до спроможності державних органів ефективно і продуктивно керувати своєю країною»³⁶.

Ця думка знайшла подальший розвиток у пояснювальній записці до Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, де прозорість державних органів характеризується як «ключовий фактор належного управління та індикатор того, чи є дане суспільство справді демократичним і плюралістичним, готовим протистояти всім формам корупції, здатним критикувати тих, хто ним керує, і відкритим для освіченої участі громадян у справах, які становлять суспільний інтерес. Право доступу до офіційних документів має також величезне значення для саморозвитку людей і здійснення ними своїх фундаментальних прав. Це право також посилює легітимність державних органів в очах суспільства і його довіру до них».

Виходячи з цього розуміння, Рада Європи настійно рекомендувала національним правовим системам визнати й належним чином забезпечувати дотримання права кожної людини на доступ до офіційних документів, що продукуються або зберігаються державними органами. Зокрема, з метою забезпечення доступу до публічної інформації та підвищення громадської поінформованості про питання, пов'язані з державним управлінням, органи державної влади повинні, як мінімум:

- Публікувати щорічні та періодичні звіти про свою діяльність.
- Забезпечити в режимі онлайн доступ до законодавчих і підзаконних актів, якими регулюються функції даного державного органу.
- Суворо дотримуватися норм, передбачених відповідними законами про свободу інформації.
- Впровадити принцип «одного вікна» у процес надання інформації.

У контексті постійного зростання суспільних сподівань на забезпечення більш прозорого й відкритого управління Конвенція РЄ про доступ до офіційних документів проголосила той принцип, що органи державної влади повинні стати проактивними акторами і з власної ініціативи публікувати офіційні документи, якими вони володіють, «в інтересах підвищення прозорості та ефективності державної адміністрації, а також сприяти поінформованому залученню населення до справ, які становлять загальний інтерес» (Стаття 10).

³⁶ Extract from «Communication to the Commission from the President, Ms. Wallstrom, Mr. Kallas, Ms. Hubner and Ms. Fischer Boel. Proposing the Launch of a European Transparency Initiative. Memorandum to the Commission». [Витяг з «Повідомлення Комісії від Президента, пані Валльстрем, пана Калласа, пані Хюбнер і пані Фішер-Бьоль. Пропозиція щодо започаткування Європейської ініціативи прозорості. Меморандум для Комісії»].

Попри те, що прозорість і відкритість давно визнані як основні принципи забезпечення вартості довіри управління, право доступу до інформації набуло загального визнання лише за останні 20 років. Починаючи з 1990 року більш ніж 90 країн світу прийняли спеціалізовані закони, що регулюють доступ до інформації. Переважна більшість національних правових систем держав – членів ЄС базується на принципах, проголошених наступними директивними документами:

- Рекомендація N R (81) 19 Комітету міністрів державам-членам про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів (прийнята Комітетом міністрів 25 листопада 1981 р. на 340-му засіданні заступників міністрів).
- Рекомендація N (2002)2 про доступ до офіційних документів (прийнята Комітетом міністрів 21 лютого 2002 р. на 784-му засіданні заступників міністрів).
- Конвенція UNECE про доступ до інформації, громадську участь у прийнятті рішень і доступ до правосуддя в питаннях, які стосуються навколишнього середовища (прийнята 25 червня 1998 р. на Четвертій міністерській конференції в процесі «Навколишнє середовище для Європи»).
- Модель закону про свободу інформації, розроблена НУО «Стаття XIX» у 2001 році.
- Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (прийнята Комітетом міністрів 27 листопада 2008 р. на 1042-біс засіданні заступників міністрів).

Основні принципи, викладені в Моделі закону та Конвенції РЄ про доступ до офіційних документів були ще раз підтверджені в тексті Брісбенської декларації³⁷, прийнятої на всесвітній конференції ЮНЕСКО, присвяченій свободі преси (Австралія). Ця декларація закликає своїх членів:

- «Ввести в дію законодавство, яке гарантує право на інформацію згідно з міжнародно-визнаним принципом максимального розкриття. Такого роду законодавство повинно встановити обмежену кількість винятків, проактивні зобов'язання щодо розкриття інформації, чіткі й прості процедури подання запитів, незалежну та ефективну систему контролю та адекватні заходи щодо сприяння.
- Забезпечити ефективне здійснення права на інформацію шляхом виділення достатніх фінансових і людських ресурсів для структур і систем, необхідних для успішної імплементації законодавства.
- Забезпечити, щоб загальне правове середовище узгоджувалося з правом на інформацію та підтримувало його, зокрема шляхом захисту свободи слова і свободи преси, створення інших систем розкриття інформації і приведення правил секретності у відповідність з принципом максимального розкриття.
- Сприяти інформуванню громадськості про право на інформацію і розвивати для кожного можливість здійснювати це право, приділяючи особливу увагу незахищеним і вразливим групам населення, зокрема жінкам, етнічним меншинам, корінним народам та особам з обмеженими можливостями.
- Максимально використовувати потенціал інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) з метою реалізації права на інформацію та сприяння посиленню плюралізму в інформаційних потоках»³⁸.

Право доступу до інформації прямо закріплене Хартією основних прав Європейського Союзу. Зокрема, стаття 42 передбачає наступне: «Кожний громадянин або громадянка Європейського Союзу, чи будь-яка фізична або юридична особа, яка проживає або має офіційне зареєстроване місцеперебування в одній з держав-членів, має право доступу до документів інституцій, органів, установ і агентств Союзу, незалежно від носія, на яко-

³⁷ Freedom of Information: The right to Know, declaration adopted by the participants at the UNESCO World Press Freedom [«Свобода інформації: Право знати», декларація, прийнята учасниками всесвітньої конференції ЮНЕСКО, присвяченої свободі преси].

³⁸ Повний текст вміщений на вебсайті: http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php_URL_ID=30318&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

му вони зафіксовані»³⁹. Процедури доступу до інформації та офіційних документів знайшли подальший розвиток у «Кодексі належної адміністративної поведінки», прийнятому Європейським парламентом у 2001 році. Ці принципи повсюдно впроваджуються в національні правові системи держав – членів ЄС шляхом прийняття та забезпечення виконання законів про свободу інформації.

У дослідженні, проведеному у 2006 році на замовлення Інституту «Відкрите суспільство», була зроблена спроба визначити ефект і додаткові переваги від прийняття спеціалізованих законів про вільний доступ до інформації. Зібрані його авторами емпіричні дані свідчать про те, що закони про свободу інформації підвищують відповідальність органів влади і справляють значний позитивний вплив на загальне управлінське середовище. Дослідження також виявило, що на розвиток нормативно-правової бази впливають такі фактори, як політична воля і зовнішні політичні стимули. Автори показали, що активне залучення організацій громадянського суспільства до процесу розробки, прийняття та імплементації законів про доступ до інформації призводить до підвищення відповідальності влади в більшій кількості випадків, ніж у тих країнах, де організації громадянського суспільства не брали такої ж активної участі в цих процесах. На основі результатів дослідження були розроблені наступні основні рекомендації щодо покращення доступу до інформації:

- Національні та місцеві законодавчі органи повинні прийняти закони та імплементаційні положення, що гарантують усім громадянам доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів та органів, які виконують державні функції;
- Національні уряди повинні чітко роз'яснити посадовим особам, державним службовцям та всім іншим відповідним працівникам державних органів, що дискримінаційне ставлення до запитів щодо надання інформації є неприпустимим і потягне за собою дисциплінарні, а можливо, й правові наслідки.
- Організації громадянського суспільства повинні тримати під постійним контролем практику забезпечення свободи інформації, розслідувати підозрілі випадки дискримінації, порушувати судові справи у випадках її виявлення та домагатися призначення покарань, передбачених антидискримінаційними законами.
- Державні органи повинні послідовно реагувати на запити щодо надання інформації. Вони можуть цього досягнути шляхом навчання посадових осіб, державних службовців та інших відповідних працівників і шляхом запровадження прозорих внутрішніх систем та процедур обробки запитів. Такі системи та процедури можуть включати призначення посадових осіб, відповідальних за надання відповідей на інформаційні запити, а також впровадження системи відстеження цих запитів⁴⁰.

Як ці принципи та рекомендації виконуються на практиці?

Після підписання у 2001 році Амстердамського договору⁴¹ Рада Європи і Європейський парламент прийняли Регламент №1049/2001 про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії. Імплементація даного Регламенту регулюється внутрішніми правилами цих трьох інституцій і виходить за рамки попередньої нормативної бази, забезпечуючи більшу відкритість і прозорість політичного процесу шляхом:

- Створення структури доступу до неопублікованих документів інституцій та органів ЄС через реєстр документів або за індивідуальними запитами;

³⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union [Хартія основних прав Європейського Союзу], (2007/C 303/01).

⁴⁰ Transparency and Silence, A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries, 2006, Open Society Institute, New York [Прозорість і мовчання, Огляд законів та практики доступу до інформації в 14 країнах, Інститут «Відкрите суспільство», Нью-Йорк].

⁴¹ Стаття 255 цього договору наділяє громадян правом доступу до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії.

- Розширення доступу до документів, які походять від третіх сторін (приміром, держав-членів, третіх країн, інших установ).
- Впровадження правила, згідно з яким навіть якщо певний документ захищений від розголосу у винятковому порядку (крім захисту суспільних інтересів або недоторканості приватного життя), він все одно може бути обнародований, якщо інтереси суспільства переважають над інтересами захисту документа.
- Скорочення строків обробки запитів до 15 робочих днів і створення реєстру документів⁴².

З метою сприяння імплементації регламенту Європейська комісія видала посібник з чіткими й простими роз'ясненнями, як отримати доступ до інформації. Посібник складається з двох основних розділів. У першому пояснюється, як отримати доступ до вже опублікованої інформації, а у другому – як отримати доступ до неопублікованих документів. Подальші стандарти відкритості та надання інформації вміщені в Кодексі належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу у їхніх професійних стосунках з громадськістю⁴³ та Кодексі належної адміністративної поведінки у стосунках з громадськістю, прийнятому Європейською комісією. Ці кодекси встановлюють загальні стандарти надання інформації та обробки запитів громадян. Згідно з їхніми положеннями, вся інформація (якщо вона не захищена окремим законом) повинна надаватися без ускладнень і в повному обсязі. Якщо чиновник вважає, що не може надати запитану інформацію, причини відмови обов'язково повідомляються авторові запиту. Всі канали зв'язку – пошта, телефон або електронна пошта – вважаються однаково придатними для надсилання і прийому запитів про надання інформації. Для сприяння дотриманню принципу підзвітності кодекси зобов'язують чиновників при спілкуванні з громадянами називати себе, свою установу та посаду.

Положення, схожі з тими, що містяться в Регламенті ЄС і кодексах належної адміністративної поведінки, можна знайти в національних правових системах переважної більшості держав – членів ЄС. Право доступу до інформації вважається одним з основних прав і широко гарантується конституційними положеннями. Основні домінуючі тенденції, притаманні більшості законодавчих актів, підсумовані в дослідженні,⁴⁴ проведеному Шведським агентством у справах державного управління і характеризуються наступним чином:

- Право доступу до документів може бути обмежене, коли розкриття інформації може призвести до порушення державної/ відомчої/ комерційної або банківської таємниці чи становити загрозу для зовнішньої політики. У доступі до документів може також бути відмовлено, коли вони містять приватну інформацію про третю особу.
- Особа, що звертається за інформацією, як правило, не мусить називати себе ані пояснювати причини свого запиту.
- Здебільшого за надання інформації встановлюється певна плата, проте її розмір повинен перевищувати фактичних витрат на пошук і копіювання документів та інформації.

⁴² Реєстр Комісії вміщений на вебсайті http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm#

⁴³ Decision of the Secretary-General of the Council/High Representative for Common Foreign and Security Policy of 25 June 2001 on a code of good administrative behavior for the General Secretariat of the Council of the European Union and its staff in their professional relations with the public [Рішення Генерального секретаря Ради/Верховного представника з питань спільної зовнішньої та безпекової політики від 25 червня 2001 р. «Про кодекс належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу в їхніх професійних стосунках з громадськістю].

⁴⁴ Principles of Good Administration, In the Member States of the European Union, 2005, Swedish Agency for Public Management [Принципи належної адміністрації в державах – членах Європейського Союзу, 2005, Шведське агентство у справах державного управління].

Нормативні положення про доступ до документів

	Загальна норма законодавчого чи конституційного акту	Необхідність повідомляти причини	Можлива плата за копіювання
Австрія	Обов'язок посадових осіб інформувати громадськість	Ні	Ні
Бельгія	Так	Лише при поданні запитів на документи особистого характеру	Так
Кіпр	Так	Так	
Чеська Республіка	Так	Ні	Так
Данія	Так	Ні	Так
Естонія	Так		
Фінляндія	Так	Ні	Так
Греція	Так	Ні	Так
Угорщина	Так	Так	
Ірландія	Так	Ні	Так
Італія	Так		
Латвія	Так	Лише при поданні запиту на інформацію для обмеженого доступу	Так
Литва	Так	Ні	Так
Нідерланди	Так	Так	Так
Словаччина	Так	Так	Так
Словенія	Так	Ні	Так
Іспанія	Так	Так: має бути сформульоване індивідуальне прохання	Так
Швеція	Так	Як правило, ні. В окремих випадках і лише в разі необхідності відповідний орган може запитати про причини, щоб мати змогу вирішити, чи можна надати цей документ	Ні
Великобританія	Так		

Джерело: Принципи належної адміністрації в державах – членах Європейського Союзу, 2005, Шведське агентство у справах державного управління

Крім того, розвиток комп'ютерних технологій докорінно змінив порядок надання державних послуг, замінивши собою чимало традиційних урядових механізмів. Комп'ютерні технології та прикладні програми електронного врядування поступово проникли в управлінську сферу, допомігши знайти рішення багатьох за давніх проблем, з якими безуспішно боролися уряди всього світу. Відповідно змінилися й засоби надання інформації, відкривши простір застосуванню сіткових інструментів як кращих і швидших каналів спілкування між урядом і громадянами.

У XXI столітті електронне врядування стало синонімом сучасної інноваційної держави, центральними елементами якої виступають якість, довіра і швидкість. Методи електронного врядування трансформували уряди, зробивши їх більш доступними для своїх громадян, більш підзвітними, ефективними й прозорими. Застосовані належним чином механізми електронного врядування здатні зцементувати стосунки між урядом і громадянами, а відтак допоможуть урядам завоювати суспільну довіру шляхом проведення політичного курсу, сформованого під впливом громадської участі. Тому уряди всього світу активно сприяють впровадженню методів електронного врядування в усі сфери взаємодії зі своїми громадянами. Наріжним каменем у цих зусиллях є надання інформації широкій громадськості.

Доступ до інформації та методи електронного врядування в окремих державах-членах

Естонія

В Естонії головним правовим документом, який гарантує доступ до публічної інформації, є конституція. Її положення знайшли подальший розвиток у Законі про публічну інформацію, метою якого є, зокрема, створення відповідного механізму моніторингу діяльності державних органів. Для цього Закон прямо зобов'язує державні органи зайняти проактивну позицію в процесі надання інформації і встановлює перелік інформації, яка підлягає обов'язковому розкриттю (стаття 28). Ця інформація включає: законопроекти, доповіді/звіти, концептуальні записки та програмні документи, статистичні дані, проекти бюджетів, дані про використання активів і бюджетних коштів тощо. Стаття 4 далі встановлює, що з метою забезпечення демократичності процесу державні органи повинні надавати запитувану інформацію найшвидшим і найпростішим з можливих способом. Закон також зобов'язує державні установи чітко роз'яснювати процедури доступу до інформації і надавати особам допомогу в оформленні та поданні запитів. Запити можна робити або в усній формі, або письмовій – звичайною чи електронною поштою або факсом.

Успішним прикладом застосування естонського Закону про публічну інформацію є веб-сторінка естонського Податково-митного департаменту (www.emta.ee). На ній розміщена вся необхідна для платників податків інформація, зокрема форми податкових декларацій, інструкції щодо їх заповнення, тексти законодавчих актів тощо. Тут же надається детальна інформація про номери телефонів, порядок звернень із письмовими запитаннями, сервісні бюро, а також про повернення прибуткового податку тим платникам, які подали свої податкові декларації в електронній формі.

Упродовж останнього десятиліття Естонія систематично сприяла розвитку концепції електронної держави та електронного уряду як інструменту наближення органів державної влади до своїх громадян. Як результат, за показниками 2009–2010 років Всесвітній економічний форум поставив Естонію на 25-е місце (зі 134 країн світу) за Індексом сільової готовності⁴⁵, визнавши її в цьому відношенні лідером серед країн Центральної та Східної Європи. Яскравою ілюстрацією того, як нові технології можуть сприяти наданню інформації, а отже, підвищувати прозорість і відкритість уряду, служить система «X-Road» (Перехрестя). Ця система забезпечує надійний доступ в електронному режимі до таких державних послуг, як вибори, школи, уряд, поліція, охорона здоров'я та податкова служба. У 2008 році в цій системі було задекларовано 88% прибуткових податків. Парламентські вибори 2007 року стали для естонських громадян нагодою проголосувати не виходячи з дому, і нею скористалися 5,5% від загальної кількості виборців.

Система «X-Road» сприяє прищепленню культури прозорості в державному секторі і активній громадській участі в процесах прийняття рішень. Вона полегшила передачу даних між державними цифровими базами даних і створила можливості для здійснення безпечної їх передачі між фізичними особами та державними установами⁴⁶. Паралельно з розвитком системи «X-Road» уряд Естонії створив у 2001 році веб-портал під назвою «Сьогодні я приймаю рішення». Державним установам було настійно рекомендовано розмістити на цьому порталі всі свої законопроекти та поправки до них, що дозволило людям переглядати їх, робити власні зауваження і пропозиції щодо розробки тих чи інших законів та пропонувати внесення змін до чинного законодавства. Пропозиції, подані на цей веб-сторінці, пересилаються до відповідних міністерств, які зобов'язані на них реагувати (див. більш детальну інформацію в наступному розділі).

⁴⁵ The Global Information Technology Report 2009–2010, ICT for Sustainability, World Economic Forum [Доповідь про глобальні інформаційні технології, 2009–2010, ІКТ для усталеного розвитку, Всесвітній економічний форум].

⁴⁶ Детальніше див. вебсайт: <http://www.ria.ee/index.php?id27309>.

Австрія

В Австрії загальну правову базу забезпечення доступу до інформації становлять Фундаментальний закон про обов'язок надавати інформацію та Закон про обов'язок надавати інформацію. Визначати конкретний перелік інформації, яка може надаватися громадянам, зобов'язані органи влади земель (Laender). Саме вони повинні встановлювати правила щодо того, в якому обсязі надаватиметься інформація, як окремі установи відповідають за виконання свого обов'язку її надавати. При цьому Федеральний закон передбачає, що кожна людина має право затребувати інформацію в письмовій, усній формі або в телефонному режимі. Інформація повинна надаватися без зайвих затримок і не пізніше ніж через вісім тижнів після надходження відповідного запиту.

З 2001 року одним із головних каналів інформаційного обміну між австрійськими органами влади та громадянами є веб-портал «Help»⁴⁷. HELP надає інформацію з майже двохсот різних тем, пов'язаних з офіційними процедурами, в тому числі про необхідні документи, розміри державного мита за різні послуги, строки подання документів, онлайн-форми та шаблони. Портальна технологія забезпечує цілодобовий інтерфейс між державними органами та громадянами. За час, що минув з відкриття порталу, він забезпечує виконання дедалі більшої кількості різних процедур у режимі онлайн. Він надає інформацію про всі справи, які громадянин може вести з державними органами (реєстрацію новонароджених, укладання шлюбу, житлові чи паспортні питання) і дає можливість виконувати деякі з цих процедур в електронному режимі. Контент вебсайту розподілений на чотири головні секції, призначені для різних груп населення: фізичних осіб, бізнесменів, молоді та осіб старшого віку. Всі ці сервіси побудовані на основі єдиних критеріїв: прозорість, комплексний характер, ясність інформації та зосередження уваги на основних фактах.

Паралельно з цим уряд створив федеральну онлайн-систему законодавчої інформації,⁴⁸ яка забезпечує вільний доступ до всього масиву австрійських законів. Ця система спрощує і стандартизує цю процедуру, даючи громадянам змогу знайомитися з новими законодавчими актами з моменту набрання ними чинності.

Фінський веб-портал Suomi.fi⁴⁹ – це єдина адреса надання державних послуг. Він побудований згідно з цією ж логікою, яка була закладена в основу розробки австрійського порталу HELP. Suomi.fi надає інформацію про всі основні ситуації, з якими громадянин стикається в житті. Деякі інформаційні пакети являють собою збірки веб-сторінок, призначені для окремих цільових груп, тим часом як інші містять загальну інформацію про фінське суспільство і державний сектор Фінляндії. Головні завдання цього порталу:

- підвищувати відкритість, помітність і однаковість державного сектора;
- сприяти впровадженню єдиного стандарту веб-послуг у державному секторі;
- підвищувати доступність і якість державних послуг в інтересах громадян;
- полегшити пошук інформації про діяльність державного сектора;
- сприяти активній взаємодії між громадянами та органами влади;
- звести до мінімуму дублювання в роботі державних органів;
- допомагати громадянам у пошуку відповідного державного органу для вирішення тих чи інших проблем.

Нідерланди

Закон про урядову інформацію базується на конституційному праві доступу до інформації. Він передбачає, що документи, створені державними установами, мають бути відкриті для широкого доступу. Рішення по запитах про надання інформації виносяться в усній або

⁴⁷ <http://help.gv.at>

⁴⁸ <http://www.ris.bka.gv.at>

⁴⁹ <http://www.suomi.fi/suomifi/english/index.html>

письмовій формі, але у разі відмови запитувач може вимагати письмового повідомлення. Заява про надання інформації розглядається в якнайстисліші строки і в будь-якому разі не пізніше двох тижнів після її отримання. Якщо з якихось причин державний орган не може дати відповіді у встановлені строки, він повинен надіслати запитувачу письмове повідомлення з поясненням причин затримки. Це має бути зроблено до закінчення першого двотижневого строку.

Закон також зобов'язує державні органи ініціативно надавати інформацію про свою політику та її реалізацію всякий раз, коли таке інформування відповідатиме інтересам ефективного демократичного управління. Ця інформація повинна надаватися в повному обсязі і в такий спосіб, щоб охопити максимально можливу кількість громадян за час, який дозволить їм довести свою точку зору до відома адміністративного органу. Задля виконання цих вимог голландські органи влади широко застосовують різноманітні електронні засоби.

Електронні технології застосовуються з метою покращення інформаційного обміну, надання послуг та інтерактивної участі шляхом установа нових партнерських стосунків між громадянами та владою. Задля цього широкій громадськості надається більше варіантів вибору з одночасним покладанням на неї більшої відповідальності. Для стимулювання розвитку електронного врядування з точки зору громадянина голландський уряд запровадив програму «e-Citizen». Це незалежний форум, який залучає громадян до політичного процесу, даючи їм змогу давати поради державним органам і контролювати досягнутий прогрес. З метою надання допомоги громадянам у їхній новій ролі програма «e-Citizen» розробила Хартію «e-Citizen». В основу цього документа були закладені результати обстежень громадських сподівань та існуючих систем забезпечення якості. У ньому підсумована точка зору голландських громадян на уряд у цілому. Незважаючи на те, що положення Хартії не є обов'язковими для адміністративних органів, принцип «виконуй або поясни» всіляко підтримується. Хартія «e-Citizen» містить десять наведених нижче принципів, які в основному базуються на міжнародно визнаних принципах належного управління та сучасних тенденціях у забезпеченні державного управління:

1. Вибір каналу зв'язку: Як громадянин, я можу самостійно вибирати, в який спосіб взаємодіяти з урядом. Уряд забезпечує багатоканальне надання послуг, тобто доступність усіх комунікаційних каналів: особистого спілкування, листування, телефонного зв'язку, e-mail, Інтернету.

2. Прозорий державний сектор: Як громадянин, я знаю, куди звертатися за офіційною інформацією та державними послугами. Уряд гарантує надання послуг у режимі «одного вікна» і діє як єдина структура без бюрократичної тяганини.

3. Загальний огляд прав і обов'язків: Як громадянин, я знаю, які послуги я маю право отримати й на яких умовах. Уряд постійно забезпечує прозорість моїх прав і обов'язків.

4. Персоналізована інформація: Як громадянин, я маю право на отримання повної, актуальної та достовірної інформації. Уряд надає інформацію, яка відповідає моїм потребам.

5. Зручні послуги: Як громадянин, я можу один раз надати свої персональні дані і в подальшому отримувати проактивні послуги. Уряд чітко роз'яснює, які облікові дані про мене він зберігає, і не використовує цих даних без моєї згоди.

6. Універсальні процедури: Як громадянин, я можу легко дізнатися, як працює уряд, і контролювати хід роботи. Уряд постійно інформує мене про процедури, пов'язані з цим наглядом і стеженням.

7. Довіра та надійність: Як громадянин, я вважаю уряд компетентним у сфері електронних технологій. Уряд гарантує безпечне управління ідентичністю та надійне зберігання електронних документів.

8. Уважна адміністрація: Як громадянин, я можу вносити пропозиції щодо вдосконалення роботи та подавати скарги. Уряд виправляє допущені помилки й користується зворотним зв'язком для вдосконалення своїх продуктів і процедур.

9. Підзвітність і порівняльний аналіз: Як громадянин, я можу порівнювати, перевіряти та вимірювати результати роботи уряду. Уряд активно надає вихідну інформацію про результати своєї діяльності.

10. Залучення та розширення можливостей: Як громадянина, мене запрошують брати участь у прийнятті рішень і відстоюванні своїх інтересів. Уряд підтримує розширення моїх можливостей і гарантує доступність необхідної інформації та документів.

Джерело: Хартія E-Citizen, Citizenlink, Netherlands (див. вебсайт: <http://www.burgerlink.nl/englishsite/e-citizen-charter/e-Citizen-Charter.xml>)

Започаткувавши програму «e-Citizen», голландський уряд визнав важливість створення прозорих офіційних вебсайтів як способу зміцнення громадської довіри. Відтак, у 2007 році був запроваджений набір Web-стандартів. Вони є обов'язковими для всіх урядових вебсайтів і складаються зі 125 вимог, які охоплюють усі аспекти цифрового спілкування: доступність, прозорість, ясність, відкритість і передбачуваність. Для вимірювання ефективності своїх вебсайтів голландський уряд користується методом самооцінки, який включає 78 зі 125 критеріїв виміру ефективності.

Тісний зв'язок між прозорим наданням інформації та, зокрема, прозорими вебсайтами державних органів підтвердило дослідження, проведене у Сполучених Штатах Федеральною комісією зв'язку. Після аналізу даних, отриманих від 36 000 відвідувачів федеральних вебсайтів, 14 відомств-учасників, з'ясувалося, що коли громадяни бачать високу прозорість федерального вебсайту, вони на 85% більше задоволені, ніж ті, хто низько оцінює рівень його прозорості. Громадяни, які сприймають федеральний вебсайт як дуже прозорий, як правило, більше довіряють загальній діяльності уряду (46%) і в майбутньому більше схильні до участі у співробітництві з даним відомством шляхом висловлення своїх думок та ідей через Інтернет або поза ним (40%). Ці типи поведінки та відношення громадян кваліфікуються як «священний грааль відкритого, економічного, демократичного та ефективного уряду»⁵⁰.

Великобританія

Закон про свободу інформації спрямований на підвищення підзвітності уряду і надання більшої прозорості роботі державних органів. Він також забезпечує більшу справедливість, демократичність і відкритість процесів формування політичного курсу. Закон зобов'язує державні установи розкривати запитувану публічну інформацію та письмово інформувати запитувача в разі передачі його запиту до іншого компетентного органу. Закон також зобов'язує державні установи надавати поради та допомогу особам, які подали або мають намір подати запити щодо надання інформації. Згідно з цим законом усі державні органи повинні впроваджувати схеми публікації та суворо їх дотримуватися. Схема публікації – це зобов'язання проактивно й систематично надавати інформацію широкій громадськості. Була розроблена модель такої схеми (див. Додаток 3), яка включає сім класів інформації, а саме:

- Хто ми такі, і що ми робимо.
- Які кошти ми витрачаємо і в який спосіб.
- Які у нас пріоритети і як ми працюємо.
- Як ми приймаємо рішення.
- Наші внутрішні правила та процедури.
- Списки та реєстри.
- Послуги, які ми пропонуємо⁵¹.

⁵⁰ The Inaugural ForeSee Results', E-Government Transparency Index: Quantifying the Relationship Between Online Transparency and Trust in Government, 2010, Larry Freed [Л. Фрид, 2010, Початкові прогностичні результати, Індекс прозорості електронного уряду: Кількісний вимір співвідношення між онлайн-прозорістю та довірою до уряду].

⁵¹ Модель схеми публікації вміщена на вебсайті: http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/generic_scheme_v1.0.pdf

Імплементатії закону про свободу інформації сприяє прийняття Кодексу практики виконання державними органами своїх функцій. Мета цього Кодексу – трансформувати «культуру державного сектору, надавши їй більшої прозорості, дати можливість громадянам краще розуміти рішення державних органів, а також забезпечити, щоб послуги державного сектора надавалися ефективно і в належний спосіб». Бюро Комісара з питань інформації розробило спеціальні інструкції щодо того, які типи інформації повинен публікувати той чи інший державний орган.

Крім того, британський уряд створив онлайн-платформу, яка служить для громадян єдиним пунктом доступу до інформації та послуг державного сектору. Портал (www.direct.gov.uk) використовується як центр надання інформації, онлайн-послуг і опитування громадської думки з питань, винесених урядом на широке обговорення. П'ять секцій порталу надають додаткову інформацію, призначену для окремих груп населення – молоді, британців, які проживають за кордоном, батьків, осіб з обмеженими можливостями та осіб, які за кимось доглядають.

Уряд **Словенії** теж обрав єдиний підхід до надання публічної інформації, багато в чому схожий на британські схеми публікації. У постанові про надання публічної інформації вивчений метод надання та розміщення в Інтернеті публічної інформації, а також методика складання каталогу публічної інформації. Уряд зобов'язав усі державні установи створити на своїх вебсайтах та регулярно оновлювати каталоги публічної інформації. Нижче наводиться зразок каталогу, вміщений у додатку до урядової постанови:

Зразок каталогу публічної інформації

1. Основні деталі каталогу	
Назва органу	– Повна назва органу чи органів, які згідно зі Статтею 2(3) постанови про надання публічної інформації, можуть вести спільний каталог
Відповідальна посадова особа	–(Наукове звання), повне ім'я, (професійний титул), посада відповідального чиновника
Дата першої публікації каталогу	– Дата прийняття каталогу
Дата внесення останньої зміни	– Дата (останній день місяця, в якому була внесена остання зміна)
Веб-адреса, за якою можна отримати доступ до каталогу	– Веб-адреса
Інші форми каталогу	– Жорстка копія, CD, DVD чи інші носії, а також детальні дані про їхню фізичну доступність
2. Загальні відомості про орган та публічну інформацію, яка знаходиться в його розпорядженні	
2а. Штатний розклад і деталі організаційної структури державного органу	
Стислий опис сфери діяльності органу	– Опис сфери діяльності згідно з установчими документами
Список усіх внутрішніх організаційних підрозділів	– Назва організаційного підрозділу – Адреса підрозділу – Контактні дані підрозділу (для кожного окремо) – Примітки (лінк до каталогу органів, якщо внутрішній організаційний підрозділ є незалежним органом)
Штатний розклад органу	Лінк до окремого документа
2б. Список інших органів, які працюють у даній сфері діяльності (лише для міністерств)	
Список усіх інших органів у даній сфері діяльності	– Назва органу – Адреса органу – Контактні дані органу (для кожного окремо) – Примітки (лінк до каталогу органів)
2с. Контактні дані посадової особи (осіб), відповідальної за надання інформації	

Відповідальна посадова особа	– Повне ім'я, титул, посада, адреса, номер телефону, email-адреса
2d. Список законів, правових актів і нормативних документів Європейських Співтовариств, які стосуються сфери діяльності даного органу (через національний, місцевий або європейський реєстр правових актів)	
Національні правові акти	– Лінк до національного реєстру правових актів
Правові акти місцевих органів	– Лінк до місцевого реєстру правових актів (тільки для органів місцевої влади)
Правові акти ЄС	– Лінк до європейського реєстру правових актів
2e. Список проектів правових актів (через національний, місцевий або європейський реєстр правових актів)	
Проекти правових актів	– Лінк до національного чи місцевого реєстру правових актів – Лінк до порталу ЄС
2f. Список стратегічних і програмних документів по окремих сферах діяльності	
Список стратегічних і програмних документів	– Прийняті стратегічні та програмні документи по окремих сферах діяльності – лінки до окремих документів – Проекти стратегічних і програмних документи по окремих сферах діяльності – лінки до окремих документів
2g. Список типів адміністративних, судових чи законодавчих процедур	
Типи процедур, які виконуються даним органом	– Типи процедур – Детальні дані про умови виконання окремих типів процедур згідно зі Статтею 10 постанови
2h. Список публічних архівів, які знаходяться в розпорядженні органу	
Список архівів	– Назва архіву – Архів створений на підставі (юридична підстава) і містить дані про (основний зміст, визначений у юридичній підставі) – Як орган добуває інформацію для внесення в архіви (за характером служби, на основі представлених документів) – Опис і умови доступу згідно зі Статтею 10 постанови – Лінки до інших публічних архівів
2i. Список інших комп'ютеризованих баз даних	
Список баз даних	– Назва комп'ютеризованої бази даних – Стислий опис призначення бази даних – Стислий опис отримання даних із бази даних – Опис доступу до бази даних
2j. Найважливіші тематичні зони іншої публічної інформації або список окремих документів	
Тематичні сфери інформації – після опису сфери, в якій працює даний орган, з розподілом по темах	– Інша публічна інформація згідно зі Статтею 11 постанови – Розподіл по інших тематичних зонах – Список важливих документів (не обов'язково)
3. Опис способу доступу до іншої публічної інформації	
Опис доступу до окремих компонентів інформації	– Опис доступу через Інтернет із зазначенням технічних умов та форм існування публічної інформації – Опис «фізичного» доступу із зазначенням робочих годин, місць і способів ознайомлення з інформацією – Опис доступу для осіб з особливими потребами згідно зі Статтею 13 постанови – Опис часткового доступу – Лінк до таблиці витрат
4. Список найчастіше запитуваної публічної інформації	
Список 10 найчастіше запитуваних документів або тем інформації (автоматично згенерований список, який формується на основі попиту на ту чи іншу інформацію)	1. 2. 3. 4.....

Джерело: Постанова про надання публічної інформації, опублікована в Офіційному бюлетені Республіки Словенія №. 76/05 від 12 серпня 2005

Болгарія

Закон про доступ до публічної інформації був прийнятий у 2000 році з метою підвищення прозорості процесу прийняття рішень, надання громадянам можливості приймати поінформовані рішення і водночас контролювати хід реалізації державних програм. Закон наділяє всіх громадян правом доступу до будь-якої інформації, наявної в усіх державних установах. Інформаційний запит може подаватися в письмовій або усній формі, а також із використанням Інтернет-технологій. Відповіді на всі запити повинні надаватися в 14-денний строк після дати їх подання. Якщо з якоїсь причини запитувана інформація не може бути надана у встановлений законом строк, відповідний орган повинен поінформувати запитувача про подовження терміну обробки його запиту. Загальний строк відповіді на запит не може перевищувати 24 днів. Крім того, органи влади зобов'язані оприлюднювати інформацію, яка була ними отримана або стала їм відомою при виконанні їхніх службових функцій у двох конкретних випадках:

- якщо дана інформація спростовує попередньо розповсюджену неправдиву інформацію, яка зачіпає важливі суспільні інтереси;
- якщо дана інформація може становити інтерес для широкого загалу.

З метою забезпечення більшої прозорості органи державної влади зобов'язані регулярно оприлюднювати оновлену інформацію, яка містить:

- опис їхніх повноважень, а також дані про їхню організаційну структуру, функції та обов'язки адміністрації;
- список правових актів, виданих у сфері їхніх повноважень;
- опис масивів даних і ресурсів, якими користується відповідна адміністрація;
- назву, адресу, номер телефону та робочі години відповідної державної установи, уповноваженої приймати заявки на доступ до публічної інформації.

Крім того, деякі державні установи запровадили додаткові ініціативи, спрямовані на підвищення прозорості. Це, зокрема, прямі онлайн-трансляції засідань муніципальної ради Софії. Дебати, що відбуваються на цих засіданнях, потім архівуються і розміщуються на веб-сторінці столичного муніципалітету. У 2009 році з метою підвищення прозорості та надання громадянам можливості «ближче придивитися» до дискусій, які відбуваються на міністерських засіданнях, уряд створив нову електронну систему, в якій розміщені повні тексти протоколів і рішень, прийнятих під час урядових засідань. Ці матеріали публікуються у спеціальній секції урядового вебсайту того ж дня, коли відбулася та чи інша дискусія. Так само були проскановані й розміщені в мережі урядові рішення, які приймалися починаючи з 1990 року. Таким чином ОГС, засоби масової інформації та громадяни мають змогу стежити за розробкою політичного курсу, дізнаватися про причини прийняття/відхилення того чи іншого рішення, контролювати процес їх виконання і притягати міністрів до відповідальності.

Ключову роль у моніторингу виконання болгарського Закону про доступ до публічної інформації відіграє НУО «Програма доступу до інформації» (AIP). Цей фонд був заснований у 1996 році групою болгарських журналістів, юристів, соціологів та економістів, які працюють у сфері захисту прав людини. За роки свого існування фонд став не лише провідним наглядовим органом у цій сфері, але й партнером уряду, думки якого поважаються і, як правило, враховуються. Основні функції AIP:

- Моніторинг болгарського законодавства про свободу інформації та участь у дебатах щодо його відповідності міжнародним стандартам у цій сфері.
- Співпраця зі створеною в 26 містах країни журналістською мережею, яка здійснює моніторинг практичного забезпечення доступу до інформації та дає рекомендації щодо її вдосконалення.
- Надання консультацій у справах, пов'язаних із правом доступу до інформації, та юридична допомога в окремих випадках запитування інформації.

- Організація спеціалізованих тренінгів з питань свободи інформації для державних службовців і чиновників органів місцевої влади, журналістів та неурядових організацій.
- Підготовка та публікація посібників щодо порядку здійснення права на доступ до інформації, а також публікацій з роз'ясненнями окремих аспектів законодавства про доступ до інформації⁵².

З 2006 року AIP публікує регулярні оцінки виконання органами виконавчої влади вимоги щодо активного оприлюднення інформації на Інтернет-сайтах. Крім того, вона щорічно оцінює стан виконання Закону про доступ до інформації. У 2010 році, після 10 років імплементації цього закону, AIP дала наступну оцінку розвитку свободи інформації: «Імплементація цього закону в Болгарії пройшла через кілька етапів. Від повної зневаги з боку адміністрації через небажання і опір виконанню положень закону – до дедалі більшого числа державних установ, яким у «День права знати» організація «Програма доступу до інформації» (AIP) присуджує нагороди за зразкове дотримання закону⁵³.

В епоху ІКТ надання інформації нерозривно пов'язане з електронними технологіями. Ця тенденція чітко простежується у правовій системі забезпечення доступу до інформації, яка з розвитком електронних технологій закріпила їхній статус комунікаційного засобу, рівноправного з дотеперішніми стандартними моделями.

У наведеній нижче таблиці дається порівняльний огляд застосування деяких основних міжнародних стандартів, спрямованих на зміцнення довіри між владою та громадянами, у правових актах про свободу інформації деяких держав – членів ЄС.

Основні міжнародні стандарти та їх застосування в законодавчих актах деяких держав – членів ЄС про свободу інформації

Міжнародні документи про свободу інформації	Аналогічні положення в законах держав – членів ЄС про свободу інформації
<p><i>Стаття 19: Глобальна кампанія за свободу слова</i></p> <p>Визначення Термін «інформація» повинен мати широке визначення. Термін «інформація» включає всі документи, які знаходяться в розпорядженні державного органу, незалежно від форми, в якій ця інформація зберігається (документ, плівка, електронний запис тощо), її джерела (державний чи якийсь інший орган) і дати створення</p>	<p>Польща: Закон про доступ до публічної інформації Стаття 1 Закону про доступ до публічної інформації визначає публічну інформацію наступним чином: «всяка інформація, що становить суспільний інтерес, є публічною інформацією в розумінні цього Закону»</p> <p>Болгарія: Закон про доступ до публічної інформації Стаття 2.1 визначає: «публічна інформація – це будь-яка інформація, що стосується суспільного життя Республіки Болгарія і дає громадянам можливість формувати власну думку про діяльність осіб, на яких цей закон покладає певні обов'язки». (2) Інформація, про яку йде мова в пункті (1), вважається публічною незалежно від типу її фізичного носія</p> <p>Естонія: Закон про публічну інформацію § 3. (1) Публічна інформація – це інформація, що задокументована і зберігається будь-яким способом і на будь-якому носії, отримана або створена у процесі виконання публічних обов'язків, установлених законами або виданими на їхній основі правовими актами</p>
<p>Принцип 2. Обов'язок оприлюднення</p> <p>Державні органи повинні бути обов'язані оприлюднювати інформацію, яка має особливе значення</p>	<p>Болгарія: Закон про доступ до публічної інформації Закон про доступ до публічної інформації Республіки Болгарія передбачає наступний механізм публікації актуальної публічної інформації. Обов'язки щодо розкриття публічної інформації Ст. 14. (1) Державні органи інформують про свою діяльність шляхом її публікації або з використанням інших форм її оприлюднення</p>

⁵² Більш детально див. http://www.aip-bg.org/index_eng.htm

⁵³ Access to Information Report 2009, Access to Information Programme, 2010, Bulgaria [Доповідь про доступ до інформації. 2009, Програма доступу до інформації, Болгарія].

Під свободою інформації розуміється не лише те, що державні органи надають інформацію у відповідь на запити, але й те, що вони самі оприлюднюють і широко розповсюджують документи, які становлять особливий суспільний інтерес, залежно від наявних ресурсів і можливостей

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів

Стаття 10 – Опублікування документів з ініціативи органів державної влади

Органам державної влади належить з власної ініціативи і в тих випадках, коли це виправдано, вживати всіх необхідних заходів щодо опублікування офіційних документів, які перебувають в їхньому розпорядженні, в інтересах підвищення прозорості та ефективності органів державного управління та сприяння інформованому залученню громадськості у справи, які становлять загальний інтерес

(2) Державні органи зобов'язані оприлюднювати інформацію, яка була ними отримана, або стала їм відомою під час виконання своїх передбачених законом функцій, якщо ця інформація:

1. містить факти, що загрожують життю, здоров'ю, безпеці або майну громадян;
2. спростовує раніше розповсюджену неправдиву інформацію, яка зачіпає важливі суспільні інтереси;
3. становить або може становити інтерес для суспільства;
4. повинна бути підготовлена і оприлюднена в силу закону.

Стаття 15. (1) З метою підвищення прозорості в діяльності адміністративних органів і з метою максимального полегшення доступу до публічної інформації кожний керівник адміністративного органу в системі виконавчої влади регулярно публікує актуальну інформацію, яка містить:

1. опис його/її владних повноважень, а також дані про організаційну структуру, функції та обов'язки очолюваного ним/нею адміністративного органу.
2. список правових актів, виданих у межах сфери його повноважень;
3. опис масивів даних і ресурсів, якими користується відповідний адміністративний орган,
4. назву, адресу, номер телефону та години роботи відповідного адміністративного органу, уповноваженого приймати запити на доступ до публічної інформації.

Естонія: Закон про публічну інформацію

§ 28. Обов'язок власника інформації обнародувати інформацію.

(1) Власник інформації зобов'язаний оприлюднювати наступну існуючу у нього і пов'язану з виконанням його обов'язків інформацію:

- 1) узагальнюючу економічну статистику та економічні прогнози держави та одиниць місцевого самоврядування;
- 2) узагальнену статистику злочинів та адміністративних правопорушень;
- 3) положення про державні і муніципальні установи та їхні структурні підрозділи;
- 4) форми заяв та інших документів, які подаються до державних і муніципальних установ, а також інструкції щодо їх заповнення;
- 5) посадові інструкції чиновників державних і муніципальних установ;
- 6) штатні розклади державних і муніципальних установ, а також імена, прізвища, номери телефонів та адреси електронної пошти чиновників, які займають передбачені в цих установах посади, а також відомості про їхню освіту та спеціальність;
- 7) інформацію про небезпеку для життя, здоров'я та майна людей;
- 8) звіти про результати роботи державних і муніципальних установ та про виконання ними своїх обов'язків;
- 9) імена і адреси електронної пошти членів наглядових рад і правлінь публічно-правових юридичних осіб;
- 10) звіти про діяльність публічно-правових осіб і звіти про їхні доходи та витрати;
- 11) проекти бюджетів і бюджети державних установ, одиниць місцевого самоврядування та муніципальних установ, а також звіти про їх виконання;
- 12) інформацію про надходження доходів державних бюджетів;
- 13) інформацію про стан навколишнього середовища, заподіяння шкоди навколишньому середовищу та небезпечні екологічні наслідки;
- 14) приписи або рішення органів державного або службового нагляду з моменту їхнього вступу в законну силу;
- 15) підготовлені міністерствами проекти законів і постанов Уряду Республіки з пояснювальними записками до них при їх скеруванні на узгодження та поданні на розгляд Уряду Республіки;
- 16) проекти постанов міністрів та органів місцевого самоврядування з пояснювальними записками до їх подання на розгляд і прийняття;
- 17) проекти концепцій, планів розвитку, програм та інших перспективних планів загального значення до їх подання в компетентні органи для схвалення, а також відповідні схвалені або прийняті документи;
- 18) інформацію про дослідження та аналізи, замовлені державними та муніципальними установами;
- 19) інформацію про вакантні посади в державних і муніципальних установах;
- 20) інформацію про державні поставки, що здійснювалися або здійснюються державою та одиницями місцевого самоврядування;

21) інформацію про використання майна та бюджетних коштів, переданих державою або одиницями місцевого самоврядування приватно-правовим юридичним особам, заснованим державою або одиницями місцевого самоврядування або такими, що функціонують з їхньою участю;

22) програми публічних заходів;

23) зміни в роботі та обов'язках державних і муніципальних установ, пов'язаних з обслуговуванням осіб, – не пізніше ніж за десять днів до впровадження таких змін;

24) інформацію про години прийому керівників державних і муніципальних установ;

25) ставки заробітної плати, інструкції з оплати праці, а також порядок виплати доплат і надання спеціальних пільг, які діють у державних і муніципальних установах;

26) інформацію про ціноутворення комерційних товариств, які займають домінуючі позиції на товарному ринку або володіють спеціальними чи виключними правами, або володіють природною монополією;

27) інформацію про надання державних послуг, а також про зміни в умовах надання цих послуг і розцінок на них, до впровадження таких змін;

28) списки членів політичних партій;

29) рішення та вирок судів, які вступили в законну силу;

30) дані загальних національних реєстрів і державних реєстрів у передбаченому законом обсязі;

31) реєстри документів установ;

32) іншу інформацію та документи, обов'язок обнародування яких установлений міжнародними угодами, законами або прийнятими на їхній основі правовими актами, або інформацію та документи, обнародування яких власник інформації вважає необхідним.

Нідерланди: Закон від 31 жовтня 1991 р., що містить нормативні положення про публічний доступ до урядової інформації

Стаття 8

1. Відповідний адміністративний орган ініціативно оприлюднює інформацію про свій політичний курс, його розробку та імплементацію, якщо оприлюднення такої інформації відповідає інтересам ефективного демократичного управління.

2. Адміністративний орган забезпечує надання інформації у зрозумілій формі і в такий спосіб, щоб вона дісталася до зацікавленої сторони і максимально можливої кількості громадян за достатній час, який дозволить їм своєчасно довести власну думку до відома адміністративного органу.

Великобританія – Закон про свободу інформації

Схеми публікації

19. (1) Кожний державний орган зобов'язаний –

(a) запровадити та підтримувати функціонування схеми, яка забезпечуватиме публікацію інформації цим органом і буде затверджена Комісаром (у тексті цього закону «схема публікації»)

(b) публікувати інформацію згідно зі своєю схемою публікації, а також

(c) від часу до часу переглядати свою схему публікації.

(2) Схема публікації повинна –

(a) містити перелік класів інформації, яку даний державний орган публікує або має намір публікувати,

(b) містити перелік способів, якими публікується або може публікуватися інформація кожного класу, а також

(c) указувати, на яких умовах (платних чи безоплатних) надається або надаватиметься публічний доступ до певного матеріалу.

(3) При впровадженні або перегляді схеми публікації державний орган враховує суспільний інтерес –

(a) відкриваючи публічний доступ до інформації, яка знаходиться в його розпорядженні;

(b) до оприлюднення причин прийняття рішень даним державним органом.

(4) Державний орган оприлюднює свою схему публікації у спосіб, який вважатиме доцільним.

Стаття 19: Глобальна кампанія за свободу слова

Принцип 1. Максимальна відкритість
Державні органи зобов'язані розкривати інформацію, а кожний член суспільства має відповідне право отримувати інформацію. Кожна особа, присутня на території країни, повинна користуватися цим правом.

Модель закону про свободу інформації

Частина II: Право доступу до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних і приватних органів

Свобода інформації

3. Кожна особа має право на свободу інформації, включаючи право доступу до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів, лише за умови дотримання положень цього Закону.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів

Стаття 2: Право доступу до офіційних документів

Кожна Сторона гарантує право кожної людини, без дискримінації за будь-якою ознакою, на доступ за її вимогою до офіційних документів, які знаходяться в розпорядженні органів державної влади.

Стаття 5: Обробка запитів на отримання доступу до офіційних документів

3. Запити на отримання доступу до офіційних документів розглядаються на основі принципу рівноправності.

4. Запит на отримання доступу до офіційного документа розглядається в терміновому порядку. Рішення приймається, повідомляється запитувачу і виконується в найкоротший строк або в межах заздалегідь установленого розумного строку.

Стаття 19: Глобальна кампанія за свободу слова

Принцип 5. Процеси, що сприяють доступу до інформації

Усі державні органи зобов'язані створити відкриті й доступні внутрішні системи забезпечення права громадян на отримання інформації.

Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів

Естонія: Закон про публічну інформацію

Стаття 4.2 Закону про публічну інформацію передбачає, що доступ до інформації повинен забезпечуватися максимально швидким і зручним для всіх способом.

Польща: Закон про доступ до публічної інформації

Стаття 2. Кожна особа має право доступу до публічної інформації, у подальшому «право на публічну інформацію».

Австрія: Фундаментальний закон про обов'язок надання інформації

Органи влади Земель, муніципалітетів та місцевого самоврядування згідно з земельним законодавством, оприлюднюють інформацію з питань, які належать до сфери їхньої діяльності, в тій мірі, в якій це не суперечить їхньому законному обов'язку зберігати таємницю.

§ 2. Кожна особа має право запитувати інформацію.

§ 3. Земельне законодавство регулює, в якій мірі може надаватися інформація, і в якій мірі окремі установи несуть відповідальність за виконання обов'язку щодо надання інформації. Стосовно професійних організацій Земельне законодавство передбачає, що вони повинні надавати інформацію тільки своїм членам і лише в тій мірі, в якій це не заважає належному виконанню їхніх статутних обов'язків.

Нідерланди: Закон від 31 жовтня 1991 р., що містить нормативні положення про публічний доступ до урядової інформації

Стаття 3

1. Кожна особа може звернутися до адміністративного органу або установи, служби чи компанії, котра виконує роботу, за яку несе відповідальність перед адміністративним органом, за інформацією, вміщеною в документах стосовно певного адміністративного питання.

2. Запитувач указує адміністративне питання або пов'язаний з ним документ, про який він бажає отримати інформацію.

Великобританія – Закон про свободу інформації

1. (1) Кожна особа, яка звертається до державного органу з інформаційним запитом, має право –

- (а) бути письмово поінформованою цим державним органом про те, чи має він у своєму розпорядженні інформацію, опис якої вміщений у запиті, а також
- (б) якщо це так, отримати запитувану інформацію.

Болгарія: Закон про доступ до публічної інформації

Стаття 24. (1) Прохання про надання доступу до публічної інформації подається у формі письмового або усного запиту.

(2) Запит вважається зробленим у письмовій формі також у випадках, коли він надсилається в електронній формі, з дотриманням умов, установлених відповідним органом.

Чеська Республіка: Закон про вільний доступ до інформації

§ 13 Запит про надання інформації

(1) Запит про надання інформації подається в письмовій або усній формі, а також за допомогою телекомунікаційних засобів.

<p><i>Стаття 4: Запити на отримання доступу до офіційних документів</i></p> <p>1. Запитувач офіційного документа не мусить повідомляти, з яких причин він бажає отримати доступ до цього офіційного документа.</p> <p>2. Сторони вправі надавати запитувачам право залишатися анонімними, за винятком випадків, коли розкриття імені важливе для обробки запиту.</p> <p>3. Пов'язані з запитом формальності не повинні бути більшими, ніж це необхідно для обробки запиту.</p>	<p>Великобританія – Закон про свободу інформації</p> <p>Інформаційний запит.</p> <p>8. (1) У тексті цього Закону будь-яка згадка про «інформацій запит» означає запит –</p> <p>(а) поданий у письмовій формі,</p> <p>(b) що містить ім'я запитувача та його поштову адресу, а також</p> <p>(c) що містить опис запитованої інформації.</p> <p>(2) Для цілей підпункту (1)(а) запит вважається поданим у письмовій формі, якщо текст запиту –</p> <p>(а) переданий засобами електронного зв'язку,</p> <p>(b) отриманий у читабельній формі, а також</p> <p>(c) може бути використаний для подальшого посилання.</p>
<p><i>Стаття 19: Глобальна кампанія за свободу слова</i></p> <p>Принцип 5. Процеси, що сприяють доступу до інформації</p> <p>Державні органи також зобов'язані надавати допомогу особам, чії запити стосуються попередньо опублікованої інформації; або якщо запит неясний, надто широкий або потребує уточнення.</p> <p>Модель закону про свободу інформації</p> <p>Частина II: Право доступу до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних і приватних органів</p> <p>Запит інформації</p> <p>8(2) Якщо запит інформації не відповідає положенням цього закону, чиновник, який отримав цей запит надає посильну й розумну безкоштовну допомогу, яка може бути необхідною для приведення запиту у відповідність до закону.</p> <p>Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів</p> <p><i>Стаття 5: Обробка запитів на отримання доступу до офіційних документів</i></p> <p>1. Орган державної влади повинен, по мірі можливості, допомогти запитувачу ідентифікувати запитуваний ним офіційний документ.</p>	<p>Естонія: Закон про публічну інформацію</p> <p>§ 15. Обов'язок власника інформації надавати допомогу особі, яка запитує інформацію</p> <p>(1) Власник інформації зобов'язаний у зрозумілій формі роз'яснювати особі, яка запитує інформацію, порядок, умови та способи доступу до інформації.</p> <p>(2) Посадові особи чи працівники власника інформації зобов'язані надавати особам, які запитують інформацію, <i>всіляку допомогу</i> в поданні інформаційних запитів, ідентифікації необхідної їм інформації, її місцезнаходження, а також у визначенні найбільш підходящих для даної особи способів доступу до неї.</p> <p>(3) Посадова особа чи працівник власника інформації, в компетенцію якого не входить виконання інформаційного запиту, зобов'язаний невідкладно направити особу, яка запитує інформацію, до чиновника або працівника, наділеного відповідними повноваженнями, або невідкладно передає письмовий інформаційний запит названому чиновнику чи працівнику.</p> <p>Нідерланди: Закон від 31 жовтня 1991 р., що містить нормативні положення про публічний доступ до урядової інформації</p> <p>Стаття 4: Якщо інформаційний запит стосується документів, які знаходяться в розпорядженні іншого адміністративного органу, ніж той до якого цей запит був поданий, запитувач у разі необхідності скеровується до цього органу. Якщо запит був зроблений у письмовій формі, він пересилається до відповідного органу, і запитувач отримує відповідне повідомлення.</p> <p>Великобританія – Закон про свободу інформації</p> <p>16. (1) Державний орган зобов'язаний в розумній мірі надавати поради та допомогу особам, які подали або мають намір подати до нього інформаційні запити.</p>

4.2. Участь – залучення громадян до процесу прийняття рішень

«Якість ... політики ЄС залежить від забезпечення широкої участі громадян на всіх ланках політичного ланцюжка – від задуму до імплементації».

Біла книга з питань європейського управління»,
Європейська комісія, 2001

Упродовж багатьох років публічні консультації вважалися марною справою, яка забирає багато часу. З іншого боку, державні установи вважали, що цінні експертні знання сконцентровані тільки в їхній внутрішній системі, розглядаючи «втручання» інших сторін як обтяжливе і непотрібне. Організації громадянського суспільства були знеохочені відсутністю реакції на їхні зауваження і загальним нехтуванням їхньою думкою.

Процес глобалізації, який відбувався на тлі падіння «залізної завіси», посилення адвокаційного потенціалу громадянського сектора та спаду довіри громадян до своїх політичних систем поступово призвів до зміни цієї точки зору і приніс з собою нове управлінське «мислення». Публічні консультації поступово зайняли належне їм місце ключового політичного механізму, прищеплюючи всім учасникам думку, що консультації з громадськістю слід розглядати виключно як взаємовигідне рішення. Ця точка зору знайшла пряме підтвердження в Пояснювальному меморандумі до Рекомендації щодо правового статусу неурядових організацій в Європі, в якому Рада Європи заявила: «Незважаючи на розбіжність поглядів НУО і державних органів, точкою перетину їхніх інтересів та інтересів суспільства в цілому є потреба в наявності ефективних механізмів консультацій та діалогу з повноцінним використанням експертних можливостей всіх сторін. Ясна річ, компетентна і відповідальна участь НУО у процесі формування державної політики може стати величезним внеском у пошук рішення багатьох проблем, над якими необхідно працювати»⁵⁴. РЄ закликала своїх членів впроваджувати методи сприяння участі ОГС через органи, які відіграватимуть координаційну роль.

Усвідомлюючи, що організації громадянського суспільства відіграють важливу роль посередників у широкому політичному діалозі, Європейська комісія проголосила у 2001 році громадську участь одним із п'яти базових принципів належного управління. У своїй Білій книзі «Європейське управління» Комісія подала чіткий сигнал: «якість, актуальність та ефективність політики ЄС залежить від забезпечення широкої громадської участі на всіх ланках політичного ланцюжка – від задуму до імплементації. Посилення громадської участі може сприяти посиленню віри в кінцевий результат цієї політики та інституцій, які проводять її в життя. Вирішальним фактором забезпечення цієї участі є застосування центральними органами влади інклюзивного підходу при розробці та проведенні в життя політики ЄС»⁵⁵. І якщо Біла книга з питань європейського управління» розглядала принцип участі на макро-рівні, то Модель кодексу належної адміністрації, прийнята Радою Європи, сягнула за рамки суто програмного рівня, проголосивши, що навіть на рівні окремо взятих рішень «якщо немає потреби у негайному вжитті заходів, державні органи надають приватним особам можливість відповідними засобами брати участь у підготовці та виконанні адміністративних рішень, які зачіпають їхні права та інтереси»⁵⁶.

⁵⁴ Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec (2007) 14 of the Committee of Ministers to member states on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe, Council of Europe [Пояснювальний меморандум до Рекомендації CM/Rec (2007) 14 Комітету міністрів державам-членам про правовий статус неурядових організацій в Європі, Рада Європи].

⁵⁵ European Governance – A White Paper» of the Commission of the European Communities. Brussels, [Європейське управління – Біла книга Комісії Європейських Співтовариств. Брюссель] 25.7.2001. COM (2001) 428 final.

⁵⁶ Article 8, Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [Стаття 8, Рекомендація CM/Rec(2007)7 Комітету міністрів державам-членам про належну адміністрацію].

Водночас Європейська комісія прямо наголосила, що культуру проведення консультацій неможливо сформувавши лише шляхом прийняття правових актів. Її основу повинен становити кодекс поведінки, який встановлює мінімальні стандарти – з яких питань проводити консультації, коли, з ким і як. Це не лише допоможе відновити довіру суспільства, але й сприятиме розвитку культури проведення консультацій, її впровадженню та ефективному застосуванню в державних установах.

Як ці принципи застосовуються на практиці?

На європейському рівні одним з основних засобів сприяння широким публічним обговоренням є Зелені книги, що публікуються Європейською комісією. Зелені книги – це документи, які стимулюють обговорення певних тем на європейському рівні. Вони запрошують зацікавлені сторони (установи або фізичних осіб) взяти участь у консультаційному процесі та обговореннях внесених пропозицій. Зелені книги можуть дати поштовх певним законодавчим процесам, які згодом знаходять відображення в Білих книгах. Надіслані зауваження та пропозиції, як правило, підсумовуються в рекомендаціях Комісії щодо здійснення певних програмних кроків, викладених у Білій книзі.

З прийняттям у 2002 році Загальних принципів та мінімальних стандартів проведення консультацій із зацікавленими сторонами (див. Додаток 4) Єврокомісія взяла на себе провідну роль у справі формування консультаційного процесу в Європі та продемонструвала практичний приклад того, як держави-члени повинні застосовувати принципи, проголошені Білою книгою з питань європейського управління. Головною метою Кодексу стандартів є переформування нинішньої практики проведення консультацій в Комісії і впровадження послідовного структурованого підходу в цій сфері. Цей документ покликаний також забезпечити, щоб усі зацікавлені сторони мали однаковий доступ до інформації й були рівноправно представлені в процесі формування політичного курсу. Дотримання цього принципу забезпечує широке погодження, технічну та практичну здійсненність пропозицій ЄК на основі підходу «знизу вгору».

Згідно з належною практикою, яку бажала запровадити Комісія, проект Мінімальних стандартів проведення публічних консультацій теж широко обговорювався із зацікавленими сторонами. Надіслані пропозиції та рекомендації були розміщені на вебсайті Комісії разом з інформацією про учасників обговорення. В такий спосіб вона не лише гарантувала відкритість і прозорість політичного процесу, а й забезпечила застосування тих самих принципів до організацій громадянського суспільства, які брали участь у розробці стандартів. Тим самим Європейська комісія ще раз підтвердила свою переконаність у тому, що «задня успіху консультаційних відносин відданість цим принципам не може бути однобічною: їх повинні ефективно застосовувати обидві сторони консультаційного процесу»⁵⁷. З точки зору кращого залучення громадськості застосування принципів належного управління означає на практиці, що Комісія:

- Провадитиме максимально широкі обговорення важливих політичних ініціатив і, зокрема, законодавчих пропозицій (*Участь*)
- Забезпечуватиме, щоб як безпосередні учасники обговорень, так і широка громадськість мали чітке розуміння:
 - ✓ над якими питаннями ведеться робота;
 - ✓ які застосовуються механізми проведення консультацій;
 - ✓ з ким і чому проводяться консультації;
 - ✓ що вплинуло на прийняття рішень при формуванні політичного курсу (*Відкритість і підзвітність*)

⁵⁷ Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission [Повідомлення Комісії «До посилення культури проведення консультацій та діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій з зацікавленими сторонами», COM(2002) 704 final.

- Вимагатиме від усіх зацікавлених сторін, які прагнуть зробити свій внесок у розробку політики ЄС, подання інформації про інтереси, які вони представляють, і широту цього представництва (*Відкритість і підзвітність*)
- Якомога раніше розпочинатиме процеси консультацій і дбатиме про те, щоб усі зацікавлені сторони залучалися до нього на тих етапах, де вони можуть впливати на формулювання основних цілей, методів реалізації, показників ефективності і там, де це доцільно – початкових контурів цього політичного курсу (*Ефективність*)
- Забезпечуватиме узгодженість і послідовність дій власних департаментів і створюватиме механізми зворотного зв'язку, оцінки та перевірки (*Послідовність*)

Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення консультацій були задумані як практичні рекомендації, що дають відповіді на три головних запитання: з ким, як і коли консультиватися. Проте з метою підвищення їхньої ефективності та забезпечення їх належного застосування ЄК передбачила вжиття наступних супровідних заходів:

- розробка практичних інструкцій з наведенням прикладів передової практики, розміщених на Інтранет-вебсайті Комісії;
- створення довідкової служби, на поштову скриньку якої працівники надсилатимуть свої запитання щодо застосування загальних принципів і мінімальних стандартів;
- організація тренінгів та інформаційно-просвітніх заходів.

З метою створення чіткої правової бази залучення ОГС до процесу прийняття рішень Комісія опублікувала у 2004 році Керівні принципи та належна практика участі недержавних акторів у діалогах і консультаціях з питань розвитку. Цей документ містить практичні рекомендації Делегаціям ЄС щодо методів «зміцнення довіри» між урядами та недержавними акторами. У числі перших рекомендованих методів було назване «картографічне дослідження» позицій недержавних акторів (НДА) в країні або регіоні. Це дослідження допоможе започаткувати партиципаторний процес, а також накреслити загальну картину мереж ОГС і вкрай актуального діалогу, який відбувається на рівні країни/ регіону. Це дослідження може також оцінити потенційні можливості ОГС, їхню роль і обмеження, з якими вони стикаються у своїй адвокаційній діяльності, питаннях моніторингу, проведенні політичного діалогу та наданні послуг. З метою виконання поставлених завдань дослідження повинно проаналізувати наступні організаційні критерії:

- місія та функції ОГС, здатність їх виконувати;
- взаємні стосунки;
- рівень залучення до політичного діалогу з національними державними органами або донорською спільнотою, моніторингу та імплементації в центрі та районах; зокрема поточний статус участі в роботі ЄК та співробітництва з іншими донорами;
- голос рядових членів;
- умови та стратегії фінансування (законодавча база фінансування та залежність від іноземної допомоги);
- погляди, сподівання організацій громадянського суспільства та стратегії партнерства з центральними та місцевими органами влади;
- інформаційні потоки всередині ОГС і поміж ними на центральному та місцевому рівнях: їхній характер («назад», тобто з центру в райони та місцеві громади, та/або «вперед», тобто з місцевих громад у райони і далі в центр) та їх зміст;
- інформаційні потоки поміж донорами, урядом та громадянським суспільством: характер («назад»/«уперед») і зміст (стратегії, політика, підзвітність, процедури, доступ до фінансування тощо);
- ознаки (географічні, секторальні тощо) того, що ОГС не організовані і потребують нарощування потенціалу з урахуванням можливої синергії та зв'язків з уже існуючими програмами й ініціативами в даній сфері діяльності⁵⁸.

⁵⁸ Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations, DG Development, European Commission [Керівні принципи та належна практика участі недержавних акторів у діалогах і консультаціях з питань розвитку, Генеральний директорат з питань розвитку, Європейська комісія] (див. вебсайт: http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/guidelines_principles_good_practices_en.pdf).

Європейська комісія приділила особливу увагу створенню нових структур діалогу з громадянським суспільством, інших ніж ті, що вже існують на сьогодні. Комісія підкреслила, що в принципі слід уникати створення нових структур – так само, як уникати створення донорських або урядових структур діалогу з громадянським суспільством. У протилежному випадку можуть з'являтися структури, які насправді не представлятимуть інтересів громадянського суспільства, не будуть елементом його істинної динаміки та існуватимуть виключно заради отримання донорських пожертв. Існування таких ОГС, як правило, підриває довіру уряду до діяльності ОГС у цілому і породжує запитання про їхні справжні цілі та приховані за ними інтереси.

Європейська комісія також відзначила, що консультаційний процес вимагає належного балансу між економічними та соціальними партнерами і НУО, які представляють різні групи або сфери інтересів. Інклюзивний підхід до проведення консультацій породжує спільну відповідальність за узгоджену на всіх рівнях політичну ініціативу. «Керівні принципи» рекомендують поза моніторингом громадської участі у процесі прийняття рішень відстежувати тенденції змін у ставленні ОГС до цього процесу. Слід піддавати оцінці потенційні можливості ОГС і цінність їхньої участі у формуванні політичного курсу, готовність забезпечувати інклюзивні та прозорі процеси тощо. У цьому відношенні потребують відповіді три наступних запитання:

- Чи готові ОГС скористатися можливістю взяття участі у процесі розвитку (шляхом нарощування власного потенціалу, поінформованості)?
- Чи готові ОГС зміцнювати свої мережі (центральні органи – прислухатися до голосу низових ланок, інформувати причетних про підготовку консультацій, забезпечувати зворотний зв'язок під час консультацій тощо)?
- Наскільки якісний та актуальний внесок роблять ОГС у консультації та діалоги?

Моніторинг дозволить виявляти слабкі місця та недоліки, що потребують виправлення, зокрема відповідні точки введення інформації.

Європейська конфедерація НУО з надзвичайної допомоги та розвитку у своєму висновку⁵⁹ щодо проекту документу Комісії рішуче підтримала проведення «картографічних» досліджень. Вона відзначила, що належить приділити особливу увагу «сегментації» думок, висловлених під час консультацій, і створити умови для висловлення різних точок зору, але водночас рахуватися з можливістю виникнення конфліктів у політично

Досягнення ІРП

• Програма ІРП використовується в контексті спільного проекту Європейської комісії та держав-членів *European Business Test Panel*, [Тестова група європейських компаній], створеного для оцінки впливу нових пропозицій на бізнес. Цей проект, започаткований у 2003 р., зараз охоплює понад 3 200 різних за розміром компаній з усіх галузей і держав – членів ЄС.

• Технологія ІРП була застосована в проекті «Механізм зворотного зв'язку» (2000–2005), мета якого – збір інформації про проблеми, пов'язані з різними політичними заходами ЄС, з якими громадяни стикаються в повсякденному житті, через мережу з 300 контактних пунктів (Євро Інфо Центри, Європейські центри захисту прав споживачів, *Citizens' Signpost Service*). Нового імпульсу цьому проекту надала ініціатива ГД з питань підприємництва «SME feedback», в центрі уваги якої – проблеми, з якими стикаються малі та середні компанії при провадженні бізнесу в Європі.

• ІРП також служить засобом внутрішньої комунікації та управління персоналом, оскільки в Європейській комісії регулярно провадяться внутрішні опитування, а служби Комісії готують з її допомогою різні заходи та конференції (реєстрація), проводять опитування користувачів вебсайту тощо. (Див. http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_en.htm)

⁵⁹ Див. вебсайт: http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/olddocumentsFRE/3_Sujets_traites/3_2_sujets_traites/3_2_16_acteurs_non_etatiques/3_2_16_1_2_documents_de_concord/documentsdediscussiondecondord.pdf

нестабільних країнах. Показники для оцінки участі ОГС повинні розроблятися на національному рівні у тісному співробітництві з представниками ОГС.

Одним із найбільш популярних методів, побудованих на концепції представництва різноманітних інтересів, є ініціатива «Інтерактивна розробка політики» (ІРП), започаткована Європейською комісією у 2001 році. В її основу закладені електронні технології, які дають змогу якомога ширше залучати громадськість. ІРП – це прикладна веб-програма, за допомогою якої розробляються та проводяться опитування і публічні консультації. Зручні й прості онлайн-анкети цієї програми дозволяють респондентам без зайвих труднощів брати участь у консультаціях, а політичним керівникам – аналізувати їх результати. Вона дає можливість розробникам політичного курсу оперативно отримувати конкретні дані про реагування громадськості на суперечливі питання та проблеми і точніше оцінювати можливі наслідки того чи іншого програмного заходу. Ця ініціатива швидко стала провідним інструментом оцінки програмних заходів ЄС і сприяння відкритим обговоренням нових ініціатив. З моменту запуску програми ІРП з її допомогою було проведено більш ніж 100 публічних консультацій на веб-порталі «Your voice in Europe»⁶⁰ [Ваш голос у Європі]. Цей веб-портал є «єдиною точкою доступу», через яку широка громадськість може отримувати інформацію та брати участь у різних консультаціях і дискусіях. Збір зауважень і рекомендацій, які надходять від різноманітних організацій, має двояку мету. Поза з'ясуванням другої точки зору на проекти програмних заходів Комісія користується ним як важливим джерелом експертних оцінок.

З огляду на нові компетенції та завдання, поставлені перед Європейською комісією, експертні знання стають вирішальним фактором проведення більш розумної та виваженої політики. А оскільки в багатьох випадках необхідні знання дедалі частіше мають технічний характер, помітно зростає й потреба в технічній експертизі, поставивши на порядок денний створення експертних груп.

Експертні групи – це дорадчі органи, створені Європейською комісією для надання консультацій при підготовці законодавчих пропозицій та політичних ініціатив, а також для підтримки самої ЄК при виконанні завдань з моніторингу, координації та співробітництва з державами – членами ЄС. До їх складу можуть входити представники національних, регіональних або місцевих органів влади, представники організацій громадянського суспільства чи інших зацікавлених сторін, а також висококваліфіковані фахівці відповідної галузі.

З метою забезпечення високого рівня прозорості списки членів експертних груп разом з інформацією про самі групи (керівний департамент ЄК, завдання групи та категорії учасників) оприлюднюються в публічному реєстрі експертних груп Комісії. Крім того, на веб-сайтах відповідних генеральних директоратів можуть розміщуватися списки з іменами експертів, назвами організацій, які вони представляють, стислі звіти, висновки чи інші робочі документи групи. Робота експертних груп може доповнюватися іншими методами залучення експертних знань, зокрема шляхом публікації консультаційних документів (Зелених книг, Білих книг і повідомлень), проведення Інтернет-консультацій, слухань, семінарів, конференцій тощо. З розширенням сфер компетенції ЄК кількість експертних груп поступово зростала – з 537 у 1975 році до 1041 у серпні 2010 року.

Переважає більшість експертних груп при Європейській комісії зробили цей механізм проведення консультацій доволі стандартизованим і дуже важливим елементом європейської структури державного управління.

Хоча експертні групи переважно виступають у ролі допоміжного політичного інструменту ЄК, Європейський парламент запровадив ще один механізм «прислухання до голосу» громадянського суспільства. Громадянська агора Європейського парламенту – це консультаційний механізм, покликаний подолати розрив між:

- Європейськими інституціями та громадянами: Агора – прямий і широкомасштабний інструмент поліпшення зв'язку та взаєморозуміння між європейськими інституціями

⁶⁰ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

та населенням Союзу. Вона сприяє кращому розумінню Європейським парламентом очікувань і потреб своїх громадян;

- Різними секторами європейського громадянського суспільства: коли заходить мова про особливо чутливі проблеми, організації громадянського суспільства часто можуть мати розбіжні інтереси. Як наслідок, у процесі консультацій вони діють нарізно, рідко зіставляючи свої аргументи з чужими, а відтак дозволяють європейським органам приймати на власний розсуд часто не виважені компромісні рішення. Агора сприяє проведенню консультацій між цілими секторами європейського громадянського суспільства, які звичайно нічого не знають одне про одного.

Шляхом створення «Громадянської агори» Європейський парламент прагнув започаткувати структурований діалог з європейським громадянським суспільством і встановити тісний зв'язок з десятками тисяч неурядових організацій та мільйонами членів громадянського суспільства в Європі. Агора була створена передусім як відкритий і прозорий інструмент публічних консультацій для обговорення важливих тем європейського порядку денного. Водночас вона може служити засобом поширення інформації та зміцнення довіри, оскільки перша Агора була прийнята громадянським суспільством як справжня ознака довіри.

Агора складається з 500 організацій, відібраних тими парламентськими комітетами, чия сфера відповідальності пов'язана з винесеною на обговорення темою, та всіма зацікавленими членами Європарламенту. Кожну запрошену організацію може представляти тільки одна особа від кожної держави-члена. Це правило дає змогу також запрошувати організації з-поза меж Європейського Союзу.

Предметом обговорення першої Агори, організованої у 2007 році, був напрям майбутнього розвитку Європи – головним чином новий Договір і можливості, що відкриваються попереду. Друга Агора відбулася у 2008 році й була присвячена зміні клімату. Проведенням її завершився випробувальний етап цієї ініціативи. По закінченні моніторингу її майбутню долю вирішуватимуть органи Європарламенту та, у разі доцільності, інші європейські інституції.

Багато спільного з «Громадянською агорою» має ініційований сектором громадянського суспільства проект «Європейські громадські консультації» (ЄГК). Ініціатором його виступив у 2009 році унікальний консорціум з більш ніж 40 незалежних європейських організацій-партнерів, до складу якого входять фонди, НУО, університети та експертно-аналітичні центри з усіх 27 держав – членів Європейського Союзу.

Напередодні європейських виборів 2009 року ЄГК-2009 став для громадян ЄС платформомою загальноєвропейського діалогу з питань, породжених економічно-фінансовою кризою.

На першому етапі цього проекту близько 200 тисяч громадян відвідали консультаційну онлайн-платформу, висловивши на ній свої ідеї щодо шляхів формування соціально-економічного майбутнього Союзу. Ці ідеї були згодом обговорені на національних етапах консультацій, які відбулися в усіх 27 державах-членах за участю 1 600 довільно вибраних громадян. На кожному спеціально організованому національному форумі було вироблено 10 рекомендацій щодо подальших дій. На наступному етапі всіх учасників попросили шляхом голосування відібрати 15 найважливіших політичних рекомендацій з усіх пропозицій, які були попередньо внесені на

«Європейські громадські консультації надають населенню унікальну можливість обговорювати свої проблеми та ідеї як між собою, так і з політичними керівниками. Вони інформують людей і збагачують додатковим змістом дискусії про те, як сформувати ефективну політику задля вирішення проблем, які стоять перед нами, доповнюючи інформацію, яку ми отримуємо з опитувань громадської думки та консультацій з зацікавленими сторонами». Жозе Мануел Баррозу, Голова Європейської комісії

національних форумах. Згодом відбулося обговорення цих рекомендацій в найвищих політичних органах ЄС, включаючи Європейську комісію, Європейський парламент, державу, що головує в ЄС. Проект ЄГК-2009 розвинув успіх ЄГК-2007, запровадивши нову модель громадської участі, створену першим загальноєвропейським партиципаторним проектом. Завдання «Європейських громадських консультацій» багато в чому схожі із завданнями, поставленими Європейським парламентом у процесі організації «Громадянської агори». ЄГК-2009 мав на меті:

- Сприяння дискусіям між громадянами та політичними керівниками під час підготовки до європейських виборів і після них.
- Подолання розриву між ЄС і його громадянами шляхом наближення ЄС до громадян і наближення громадян до ЄС.
- Активізація становлення нової тенденції та зорієнтованих на довгострокову перспективу публічних консультацій на європейському рівні.
- Врахування висловлених громадянами думок у політичних дебатах на європейському та національному рівнях.
- Посилення інтересу широкої громадськості до ЄС: організація детального висвітлення у ЗМІ діалогу між ЄС та його громадянами.
- Поглиблення європейського співробітництва з існуючими мережами громадянського суспільства та їхніми партнерськими мережами, а також з провайдерами «електронної участі»⁶¹.

Європейська громадянська комісія [*The European Citizen Panel*] – ще одна ініціатива громадянського суспільства, що має багато спільного з ініціативою ЄГК, але, на відміну від ЄГК, в центрі її уваги була одна окремо взята сфера політики. Комісія розпочала свою роботу у 2006–2007 роках як пілотна ініціатива залучення громадян десяти різних регіонів Європи до обговорення проблем сільської місцевості. Метою цієї ініціативи було сприяння застосуванню політичного підходу «знизу вгору» та створення механізму, який допомагав би громадянам розповсюджувати свої пропозиції щодо майбутніх програм розвитку сільських регіонів Європи. Ця ініціатива функціонувала на двох рівнях – регіональному та європейському.

- На регіональному рівні випадково відібрані представники різних верств населення обговорювали на засіданнях комісії проблеми сільської місцевості та розробляли рекомендації для відповідних політичних керівників. Цій роботі сприяла інформація, що надавалася ключовими зацікавленими сторонами та експертами з проблематики сільських регіонів.
- На європейському рівні відбулася зустріч певної кількості представників від кожної регіональної комісії з метою обміну думками та обговорення майбутньої ролі сільських регіонів.

За цією ініціативою в десяти регіонах Європи було створено 8 комісій. Усі регіональні комісії провадили обговорення, дотримуючись єдиної методології. По завершенні регіональних засідань 87 делегатів від усіх регіонів узяли участь у заключній загальноєвропейській нараді. Зіставивши свої точки зору, учасники підготували спільну доповідь з викладом своїх думок і рекомендацій щодо долі сільських регіонів у завтрашній Європі. Сформульовані європейськими громадянами висновки були публічно розіслані Комітетом ЄС у справах регіонів відповідним європейським і регіональним органам влади.

Механізми публічних консультацій, які застосовуються в державах-членах, загалом узгоджуються з існуючими в ЄС тенденціями щодо залучення громадян до процесу прийняття рішень. Проте різні країни обирають різні підходи до цієї справи з огляду на особливості свого політичного, економічного та адміністративного розвитку. Найбільш характерні та інноваційні підходи будуть представлені в наступному розділі.

⁶¹ Більш детально про ЄГК-2009 див. вебсайт: <http://www.european-citizens-consultations.eu>

Болгарія

Загальні механізми громадської участі у процесі прийняття рішень виписані в Законі про нормативні акти, Адміністративно-процесуальному кодексі, Законі про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію, а також у цілій низці прийнятих урядом підзаконних актів. Ця правова база забезпечує законодавчі гарантії залучення зацікавлених сторін на всіх рівнях державного життя – від прийняття законодавчих актів на національному рівні до розробки місцевих програм та окремих адміністративних актів.

Закон про нормативні акти встановлює, що всі громадяни мають право брати участь у процедурах підготовки законопроектів шляхом ініціювання внесення змін до законодавства з метою вдосконалення чинної правової бази, або шляхом обговорення вже підготовлених законопроектів. Закон прямо встановлює обов'язок проведення консультацій з громадськістю як головний принцип законотворчих процедур поряд із принципами конституційності, стабільності та відкритості. Обговорення проектів нормативних актів можуть відбуватися у два етапи:

- До подання акту на розгляд Кабінету міністрів:
Усі законопроекти повинні оприлюднюватися на вебсайтах відповідних органів влади разом із обґрунтуванням їх прийняття. Широкому загалу надається не менше 14 днів на подання зауважень і рекомендацій. Тільки по закінченні вказаного періоду і аналізу зауважень та пропозицій законопроект подається на розгляд Кабінету міністрів.
- До прийняття закону Народними зборами:
Згідно зі статтею 28 Регламенту Народних зборів засідання Постійних комітетів проводяться відкрито, і представники громадськості можуть бути на них присутніми. Представники громадських об'єднань, професійних спілок і галузевих асоціацій мають право бути присутніми на засіданнях Постійних комітетів, подавати письмові пропозиції та брати участь в обговореннях законопроектів, які стосуються їхньої діяльності та сфери інтересів.

Цей же принцип застосовується на рівні місцевих органів влади. Закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію передбачає, що одним з головних завдань місцевих постійних комітетів є вивчення потреб місцевих громад у відповідних сферах і розробка пропозицій щодо вирішення виявлених проблем. У цьому процесі комітети можуть звертатися за допомогою до незалежних експертів і консультантів. Усі громадяни та їхні організації мають право подавати пропозиції та зауваження щодо обговорюваних питань. Засідання всіх комітетів місцевих народних зборів відбуваються у відкритому режимі й можуть транслюватися по радіо чи телебаченню.

Участь зацікавлених сторін у вирішенні питань «місцевого» або «специфічного» характеру регулюється Адміністративно-процесуальним кодексом. Згідно з його положеннями, широка громадськість може брати участь у процесі розробки загальних адміністративних актів⁶² шляхом подання зауважень і пропозицій. Державний орган, що видає такий акт, зобов'язаний відкрити процедуру прийняття загального адміністративного акту шляхом розміщення публічного оголошення в засобах масової інформації, розсилання його проекту організаціям зацікавлених осіб або в інший підходящий спосіб. У повідомленні мають бути вказані основні причини видання даного акту, а також форми участі зацікавлених осіб у процедурі його прийняття. Може бути обрана одна з наступних форм участі:

- письмові пропозиції та заперечення;
- участь у роботі консультативних органів, створених при органі, який видає даний акт;
- участь у засіданнях органу, який видає даний акт, якщо це колективний орган;
- громадське обговорення.

⁶² Стаття 55 Адміністративно-процесуального кодексу передбачає, що загальні адміністративні акти – це акти одноразової юридичної дії, якими створюються певні права чи обов'язки або які чинитимуть прямий вплив на права, свободи чи законні інтереси невизначеної кількості осіб, а також відмови у виданні таких актів.

Період публічних консультацій не може бути коротшим ніж один місяць із дня публікації повідомлення. Загальний адміністративний акт може бути виданий лише після з'ясування всіх важливих для даної справи фактів і обставин, а також після розгляду всіх пропозицій та заперечень, поданих зацікавленими громадянами та їхніми організаціями. Остаточний текст загального адміністративного акту оголошується в такий же спосіб, у який було зроблене відповідне повідомлення. Якщо у процедурі прийняття брали участь окремі зацікавлені особи чи організації, їм розсилаються окремі оголошення про видання даного акту (стаття 72.2).

У якості доповнення до правової бази Рада міністрів опублікувала рекомендації щодо порядку проведення публічних консультацій. Мета цього документа – надати державним органам практичну інформацію щодо того, як посилити й краще організувати громадську участь у політичному процесі. Рекомендації поділені на шість основних етапів, які стисло роз'яснюють, як, коли і з ким консультуватися. Основні етапи консультаційного процесу сформульовані наступним чином:

- Попереднє планування консультаційних процедур.
- Визначення зацікавлених сторін.
- Підготовка документів, які стануть предметом обговорення.
- Вибір і проведення консультаційних процедур.
- Аналіз і підсумовування отриманих зауважень і пропозицій.
- Зворотний зв'язок із зацікавленими сторонами.

З метою сприяння проведенню загальнонаціональних обговорень законопроектів та державної політики був створений портал публічних консультацій (www.strategy.bg).

Естонія

Концепція розвитку естонського громадянського суспільства (КРЕС) була прийнята естонським парламентом у 2002 році. Головна мета концепції – накреслення основних ролей, принципів і механізмів співробітництва між державними органами та ОГС.

Концепція передбачає, що державні органи повинні підтримувати громадянські ініціативи шляхом створення сприятливого правового середовища, інформування громадськості про свою роботу, залучення громадян та їхніх об'єднань до планування та виконання відповідних рішень. У процесі розробки політичного курсу громадські об'єднання і державний сектор зобов'язуються:

- співпрацювати при розробці, проведенні в життя та оцінці програм у різних галузях через своїх уповноважених членів або представників згідно зі сферами їхньої діяльності та компетенції;
- організувати збір думок, необхідних для формування політичного курсу та ініціювання правових актів, та їх систематизоване представлення уповноваженим органам у взаємно погоджений строк і в обумовленій формі;
- враховувати досвід одне одного при формуванні політичного курсу та ініціюванні правових актів та консультуватися при їх розробці з об'єднаннями громадян, надаючи їм достатній час на сформування власної думки;
- оцінювати на всіх етапах розробки різних програмних стратегій та правових актів їхній вплив на суспільство та навколишнє середовище;
- підвищувати компетенцію своїх представників для участі в розробці, проведенні в життя та оцінці програм;
- враховувати при формуванні політичного курсу щодо малих груп позиції та точки зору громадських об'єднань, які представляють ці групи, і залучати їх до розробки законопроектів та політичних дебатів;
- спільно формувати й застосовувати належну практику співробітництва з метою організації розробки, проведення в життя та оцінки програм, а також участі некомерційного сектора в законотворчому процесі⁶³.

⁶³ Постанова парламенту Естонії про затвердження естонської Концепції розвитку громадянського суспільства, Таллінн, 12 грудня 2002 р.

Прийнявши концепцію КРЕС, естонський парламент зобов'язався кожні два роки провадити обговорення процесу її реалізації.

На основі принципів, проголошених концепцією КРЕС, був опублікований естонський Кодекс належної практики залучення громадськості для державних установ. Цей Кодекс на має обов'язкової сили, але державним органам, як правило, рекомендується його дотримуватися. Головна мета Кодексу – гармонізація практики публічних консультацій та впровадження єдиних стандартів залучення ОГС до процесу прийняття рішень. В основу цього документа закладені вісім основних принципів участі, а саме:

1. Влада повинна чітко і всебічно роз'яснювати цілі консультаційного процесу, а також якої участі та зворотного зв'язку вона очікує від залучених сторін.
2. Зацікавлені сторони мають бути чітко визначені, а їхні побажання, потреби та характерні особливості – взяті до уваги. Державні органи організують реєстрацію груп інтересів, щоб гарантувати поінформованість усіх зацікавлених сторін про початок підготовки та/або обговорення стратегічних документів.
3. Усі зацікавлені сторони якомога раніше залучатимуться до підготовки проектів документів, а їхня участь у цій роботі триватиме протягом усього процесу.
4. До початку консультаційних процедур належить скласти детальні плани залучення громадськості. Обрана форма залучення повинна відповідати змісту проекту документа, його потенційним наслідкам, потребам, можливостям та іншим умовам залучених сторін.
5. При обговоренні проектів документів належить забезпечити безперебійний зв'язок між учасниками, гарантуючи в такий спосіб своєчасне інформування громадськості, груп інтересів і сторін, на яких може позначитися дія даного стратегічного документа.
6. Для контролю за безперебійним ходом консультаційного процесу згідно з планом виконується проміжний огляд і аналіз результатів зворотного зв'язку. За даними проміжного огляду приймається рішення про можливе застосування додаткових форм і методів або необхідність розширення кола сторін-учасниць.
7. Усі залучені сторони інформуються про результати їхньої участі. Вони мають право отримати від організатора консультації стислий звіт із переліком усіх поданих пропозицій – як тих, що були прийняті, так і відхилені. Причини відхилення пропозицій мають бути пояснені.
8. Належить виконати оцінку проведеної консультації та застосовності її результатів. Результати оцінки повинні враховуватися при плануванні та проведенні наступних процесів залучення громадськості.

Кодекс ніяк не обмежує тематики документів, які підлягають громадському обговоренню, але встановлює мінімальні обов'язкові стандарти. В обов'язковому порядку провадяться консультації стосовно наступних документів:

- Проекти законів або зміни до них.
- Проекти нормативних актів і директив Уряду Республіки.
- Проекти міністерських постанов.
- Документи, концепції, програмні заходи, плани розвитку та програми, важливі для розвитку країни.
- Проекти законодавчих актів інституцій Європейського Союзу та інші стратегічні документи (тобто «зелені» та «білі» книги).
- Інструкції та процедури надання державних послуг.
- Конвенції та міжнародні угоди, а також документи, що розробляються в рамках цих угод і чинять вплив на суспільство.

Процес публічних консультацій в Естонії тісно пов'язаний з електронними засобами зв'язку, які за останні роки стали основним каналом обміну думками.

Одним із практичних інструментів імплементації принципів КРЕС є відкритий у 2007 році естонський веб-портал (www.osale.ee). Головна мета цього порталу – організація двостороннього зв'язку з виборцями, який забезпечує більшу прозорість політичного процесу на урядовому рівні. Портал виконує три головні функції:

- Служити платформою, на якій громадяни та групи інтересів можуть вносити нові законодавчі пропозиції, пропонувати ідеї, критикувати уряд і подавати петиції. Усі подані на портал пропозиції обговорюються та голосуються рештою користувачів. Після надходження відгуків інших зацікавлених сторін пропозиції пересилаються до відповідних урядових департаментів, котрі згодом розміщують у мережі свої офіційні відповіді з роз'ясненнями, які саме заходи були або не були вжиті і чому.
- Дати змогу громадянам брати участь у публічних консультаціях/ слуханнях. Окремі громадяни та ОГС можуть публічно висловлювати свою думку про підготовлені урядовими установами законопроекти. Всі урядові установи отримали роз'яснення, як розміщувати на консультаційному веб-сайті проекти своїх програмних документів, планів розвитку, законів або окремих нормативних положень. Втім, розміщення цих матеріалів здійснюється на добровільній основі і не регулюється адміністративними процедурами.
- Стати центральним пунктом отримання доступної публічної інформації: Державним органам, як правило, рекомендується оприлюднювати інформацію про майбутні політичні рішення та відповідні публічні консультації. Крім того, цей портал дозволяє користувачам вести пошук правових актів на різних стадіях їх підготовки (тобто від політичної пропозиції до прийняття закону в парламенті).

Портал OSALE – це також інструмент, який допомагає людям краще зрозуміти цілі та порядок функціонування адміністративних установ і водночас забезпечує органи влади цінним зворотним зв'язком, інформуючи їх про очікування суспільства. Одним з його складових елементів є прикладний Інтернет-портал електронної участі TOM (скорочення виразу «Сьогодні вирішую я»), відкритий у 2001 році естонською Державною канцелярією.

Використання Інтернет-технологій та активна громадська участь дали поштовх започаткуванню таких масштабних громадянських ініціатив, як кампанія «Давайте це зробимо», в ході якої 50,000 добровольців допомагали збирати та вивозити сміття (2008) та кампанії «Моя Естонія» (2009). Остання була громадянською ініціативою, спрямованою на підвищення якості життя в Естонії шляхом використання природної взаємодії між людьми та інформаційних технологій. 1 травня 2009 року більш ніж 11 000 осіб провели групові сесії «мозкового штурму» для обговорення спільних проблем і взаємної підтримки в досягненні спільних цілей. З цієї метою організатори провели засідання 400 «експертних груп» у культурних центрах, школах та інших популярних інституціях. Дискусії одночасно відбувалися в режимі онлайн, а згодом були підключені до центрального веб-сайту. «Мозкові штурми» були також організовані естонськими громадами у 12 зарубіжних країнах.

Австрія

У 2008 році Федеральна Канцелярія Австрії прийняла «Стандарти громадської участі»⁶⁴ з метою надання допомоги австрійським державним чиновникам у забезпеченні високої якості процесів громадської участі. «Стандарти» були підготовлені міжвідомчою робочою групою за участю законно утворених представництв інтересів, НУО та незалежних експертів. У цьому документі описані три основних етапи процесу участі: підготовка, імплементація, моніторинг і оцінка. До нього звертаються щоразу, коли ведеться розробка програмних заходів, планів, програм і загальних правових документів. «Стандарти» рекомендують в обов'язковому порядку провадити публічні консультації, зокрема, у випадках, якщо:

⁶⁴ Ці стандарти вміщені на вебсайті: http://www.partizipation.at/standards_pp.html

- предмет обговорення зачіпає інтереси великої кількості людей;
- предмет обговорення може носити суперечливий характер;
- реалізація політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів вимагає співробітництва з тими, на кому позначаються ці документи і хто в них зацікавлений;
- ставиться за мету більш широке розуміння, схвалення і, як результат, більш висока якість.

У числі головних принципів, якими повинен регулюватися процес громадської участі, проголошуються принципи прозорості та контрольованості. «Стандарти» наголошують на тому, що громадська участь вимагає спільної відповідальності за спільно виконану роботу та її результат. Вважається, що це дозволить підвищити якість результатів і чітко визначити позиції різних людей. «Стандарти» поділені на три основні категорії:

- стандарти інформативної участі (інформація);
- стандарти консультативної участі (консультації);
- стандарти спільних публічних консультацій (співробітництво);

Ці стандарти розроблені у формі опитувальних листів, на які необхідно дати відповіді при проведенні кожного процесу громадської участі. Якщо на всі запитання будуть дані позитивні відповіді, тоді стандарти високоякісної громадської участі вважатимуться виконаними. З метою сприяння застосуванню «Стандартів» був розроблений спеціальний практичний посібник. Цей посібник, призначений для державних службовців і звичайних громадян, містить чітку та легку до зрозуміння інформацію про методи та механізми, якими вони можуть скористатися під час процедур громадської участі. У посібнику також вміщений перелік успішних прикладів практичного застосування партиципаторних механізмів, які демонструють вплив громадської участі у процесі прийняття рішень. Перед початком кожного партиципаторного процесу рекомендується вжити наступних заходів:

- добування та розповсюдження інформації;
- оцінка наявності умов для формального процесу громадської участі;
- кількісна оцінка можливих переваг від проведення неформального процесу громадської участі;
- визначення можливих форм процесу громадської участі спільно з іншими зацікавленими сторонами, політиками та представниками адміністрації

Всі ці рекомендації виписані у спосіб, який уможлиблює їх застосування як організаціями громадянського суспільства, так і державними службовцями, незалежно від того, хто був ініціатором партиципаторного процесу.

Поряд із розробкою «Стандартів» і посібника був створений веб-портал публічних консультацій (<http://www.partizipation.at>). На цьому порталі у стислому вигляді вміщена вся необхідна інформація про процес громадської участі, додаткова інформація про передову практику та платформа для обміну думками. Тут же розміщена корисна інформація про відбір найбільш доцільних методів громадської участі.

Поряд із описаним вище порталом одним з найцікавіших австрійських проектів електронної участі, реалізованих у 2006 році, можна назвати проект *mitmachen.at*. Він являє собою процедуру громадської участі, яка дає змогу молодим громадянам розробляти політично значущі концепції майбутнього розвитку Австрії. Мета цього проекту – встановлення зв'язків між молоддю та державними інститутами і водночас зміцнення довіри молодого покоління до системи державного управління їхньою країною. Цільовою групою даного проекту є молоді люди, які проживають в Австрії та поза її межами. Під час реалізації проекту всі австрійські школи інформували про нього своїх учнів на уроках інформатики. Поза школою до проекту були в такий же спосіб підключені всі молодіжні організації (молодіжні групи, Австрійська служба зайнятості, Австрійський союз студентів тощо). Реалізація проекту відбувалася в три етапи. Зміст обговорень на Етапі 1 (Пропозиції або обговорення)

був визначений громадянами, а концепції, сформовані експертами на Етапі 2, пройшли перевірку на Етапі 3 шляхом громадського голосування. На Етапі 1 було отримано 2074 пропозиції, згруповані навколо восьми тем. На Етапі 2 спеціалісти розробили на основі попередньо поданих пропозицій 174 майбутні концепції. На Етапі 3 було отримано 2578 опитувальних листів (54 626 відповідей на поставлені запитання). Проект був реалізований відразу ж після австрійських національних виборів і став для політиків джерелом корисної інформації про проблеми, які хвилюють молодь.

Нідерланди

У 2005 році гарячі дискусії про необхідність внесення змін до голландської виборчої системи зайшли в глухий кут. Оскільки на рівні політичних партій не вдалося досягти порозуміння, голландський уряд вирішив застосувати новаторський підхід і порадитися з виборцями, тобто з тими, хто виявляє найбільш неупереджений інтерес до виборчої системи. Запозичивши позитивний досвід канадської провінції Британська Колумбія⁶⁵, голландський уряд оголосив про створення Громадянського форуму «Виборча система». Перед Форумом було поставлене завдання – визначити найбільш оптимальну систему виборів до нижньої палати парламенту. Громадянський форум був організований як цілком незалежна платформа і працював з максимально можливою прозорістю. Пленарні засідання були відкриті для публіки та засобів масової інформації. Робота форуму була поділена на три етапи: етап навчання, етап консультацій та етап прийняття рішень. Форум складався зі 142 громадян, відібраних з випадкової вибірки чисельністю 50 000 осіб. Спочатку з цієї вибірки була сформована група тих, хто сам зголосився взяти участь у подальшій роботі. Остаточний склад форуму був відібраний з цієї групи шляхом жеребкування з дотриманням рівного представництва чоловіків і жінок та географічного охопту всіх регіонів країни. Крім того, при формуванні групи учасників була максимально врахована вікова структура голландського населення. Засідання Громадянської асамблеї тривали з березня по листопад 2006 року і в грудні того ж року її рекомендації були подані на розгляд парламенту.

Аналогічний підхід був застосований голландським урядом для оцінки очікувань населення від впровадження системи електронного врядування. Програма «e-Citizen» була створена як незалежний форум, що стимулює розвиток електронного врядування з точки зору громадян. Цей форум був складовим елементом впровадження ІКТ в систему голландського державного управління. Спеціально створений Керівний комітет представляв інтереси громадян і здійснював контроль за виконанням програми. Головним завданням «e-Citizen» була розробка Хартії «e-Citizen» з метою проведення регулярних опитувань громадської думки і присудження Web-премій за застосування передових практичних методів.

Слідом за програмою «e-Citizen» голландський уряд започаткував у 2007 році ініціативу «Citizenlink» (Burgerlink), спрямовану на підвищення ефективності державного сектора шляхом активного залучення громадськості. Ініціатива «Citizenlink» уповноважена пропагувати високі стандарти якості, здійснювати кількісну оцінку громадського задоволення та всіляко стимулювати електронну участь в управлінні державними справами. Ця платформа дала змогу розробити чотири інструменти електронної участі, які відповідають трьом рівням громадської участі (політична, програмна та соціальна):

- **Voting assistant та Voting Tracker** (watstemtmijnraad.nl) – успішні голландські приклади застосування електронних технологій при проведенні виборів і для цілей забезпечення підзвітності. «Voting Assistant» дозволяє порівнювати програми різних політичних партій за 30-ма основними пунктами і тим самим допомагає виборцям зробити свій вибір. Під час останніх національних виборів послугами цього «поміч-

⁶⁵ Громадянські форуми – це відносно новий метод залучення громадськості, вперше застосований у канадських провінціях Онтаріо та Британська Колумбія.

ника» скористалося близько п'яти мільйонів виборців (майже половина тих, хто має право голосу). Програма «Voting Tracker» відстежує історію участі у виборах різних партій і політиків, показуючи, які позиції вони займали з тих чи інших питань в різні часи. Таким чином, виборці можуть приймати рішення, орієнтуючись на фактичну поведінку кандидатів, а не на їхні обіцянки.

- **ePetitions** (www.petities.nl) – згідно із голландським законодавством, поряд з правом подавати петиції громадяни мають право започатковувати громадські ініціативи. Якщо певне питання підтримується достатньою кількістю людей, воно може бути порушене у представницькому органі (муніципальній раді або парламенті), який зобов'язаний його обговорити. Оскільки збір потрібної кількості підписів може бути важкою справою, цей процес полегшує спеціальний Інтернет-сайт. Чимало голландських муніципалітетів уже створили власні платформи для стимулювання громадянських електронних ініціатив.
- **WeEvaluate** (wijwaarderen.nl) – це Інтернет-платформа, на якій громадяни висловлюють свої думки про якість і соціальне значення державних послуг. В основу цього веб-сайту закладені моделі рейтингів комерційних вебсайтів (ресторанів, готелів тощо). Громадяни можуть або створити власну рейтингову систему, або скористатися спрощеною моделлю Національного обстеження рівня задоволення громадян, основою на критеріях Хартії «e-Citizen».

Великобританія

У липні 2008 року Міністерство юстиції опублікувало «Національну правову базу підвищення громадської участі», в якій були враховані пропозиції Зеленої книги з питань управління Британією щодо конституційного оновлення. У цьому документі дається перелік питань національного значення, які в обов'язковому порядку повинні обговорюватися і розроблятися спільно з громадянами:

- питання, здатні призвести до значних конституційних змін;
- питання, в яких задля отримання помітного ефекту поряд з діями уряду необхідна активна участь самих громадян – скажімо, боротьба з курінням або ожирінням;
- якщо є кілька варіантів політики, щодо яких уряд не прийшов до остаточного висновку;
- якщо існує суспільна користь від вивчення складних і важких компромісів між різними політичними рішеннями – скажімо, між особистим бажанням літати дешевими авіарейсами та суспільною потребою у зменшенні вуглецевих атмосферних викидів⁶⁶.

Крім того, цей консультативний документ установив низку основних критеріїв, притаманних ефективним механізмам зміцнення народної довіри, і детально охарактеризував дві нові форми, що можуть застосовуватися поряд зі стандартними консультаційними процедурами:

- **Громадянські саміти:** на них збираються великі групи людей (як правило, 500–1000) для обговорення одного чи кількох пов'язаних між собою питань. Саміт відбувається за особистої присутності учасників або в режимі онлайн. Рекомендації саміту подаються до парламенту для подальшого розгляду
- **Громадські журі:** незалежний громадський форум, призначений для аналізу та обговорення важливих питань державної політики. Громадські журі мають багато спільного з журі присяжних у судовій системі. Громадське журі збирає експертну інформацію з обговорюваних питань, може ставити запитання відповідним експертам, після чого приймає своє рішення. У свою чергу, уряд зобов'язаний опублікувати власну відповідь на таке рішення – або в порядку загального реагування на результати

⁶⁶ A national framework for greater citizen engagement. A discussion paper, July 2008, Ministry of Justice, UK [Національна правова база підвищення громадської участі. Дискусійний документ, липень 2008 р. Міністерство юстиції, Великобританія].

Будь-які механізми посилення участі громадян у демократичних процесах і зміцнення довіри досягатимуть своєї мети, лише якщо вони відповідатимуть наступним критеріям:

- Вони враховують інтереси відповідних груп населення. Для цього вони повинні вважатися корисними, а їхні учасники – почуватися краще інформованими в результаті їх застосування;

- Вони забезпечують максимально широке представництво і доступність, залучення широких верств населення і участь у процесі пропозиторського зрізу відповідних аудиторій;

- Вони заслуговують довіри, а отже, люди відчувають свою значущість. Для цього має існувати та ефективно виконуватися дієвий об'єктивний стандарт застосування механізмів залучення громадськості до обговорення питань національної політики: повинен існувати зворотний зв'язок з учасниками обговорень і обов'язкова оцінка результатів на відповідному рівні;

- Відкритість і прозорість: учасники повинні заздалегідь знати можливий ступінь свого впливу, і як уряд рахуватиметься з їхніми висновками. Повинно існувати взаєморозуміння щодо того, коли і як будуть застосовуватися ці механізми;

- Системний характер та інтегрованість у процес формування політики, інакше люди вважатимуть їх рекламним трюком, який підриває легітимність процесу;

- Вони відповідають фундаментальним принципам представницької демократії. Уряд і парламент повинні й надалі залишати певний простір для врахування ефекту від будь-яких змін у політиці – зокрема там, де помітно зростають потреби в ресурсах. Уряд вважає вкрай важливим, щоб ці механізми доповнювали собою, а не ставили під сумнів верховенство нашої системи представницької демократії, і має існувати чітке розуміння співвідношення цих механізмів з розглядом питань у парламенті.

(Джерело: Національна правова база підвищення громадської участі. Дискусійний документ, липень 2008, Міністерство юстиції, Великобританія)

широких громадських консультацій, або у формі окремого публічного документа;

- **Петиції до Вестмінстера:** регламентний комітет Палати громад запропонував електронну систему подання петицій, яка б діяла паралельно з традиційною. Пропонується три рази на рік обговорювати окремі електронні петиції в Палаті громад.

Принцип електронної петиції був також охарактеризований як цінний механізм громадської участі в Білій книзі «Місцеве самоврядування»⁶⁷. Втім, ще до оприлюднення цього програмного документа численні органи місцевої влади запровадили у себе процедури подання електронних петицій паралельно з традиційним «паперовим» процесом. Цей електронний інструмент виявився одним з найбільш ефективних механізмів забезпечення більшої громадської участі у місцевих процесах прийняття рішень.

Дотримуючись курсу на проведення більш відповідальної та прозорої політики, британський уряд організував консультативну платформу «Have your say» [*Слово за вами*] (<http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/consultations>). У цьому порталі знайшов вираз головний принцип роботи британського Міністерства: усім без винятку змінам у політиці повинні передувати публічні консультації. З цією метою Міністерство внутрішніх справ публікує пропозиції щодо проведення консультацій з того чи іншого питання і пропонує громадянам подавати свої зауваження та рекомендації. Кожний консультативний документ містить інструкції про порядок надсилання відповідей і строки подачі зауважень. Цей механізм є близьким аналогом прийнятого Європейською комісією механізму консультацій, про який йдеться в Білій та Зеленій книгах.

⁶⁷ Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper, Department of Communities and Local Government, October 2006, London [Сильні та процвітаючі громади. Біла книга з питань місцевого самоврядування, Департамент у справах громад і місцевого самоврядування, жовтень 2006, Лондон].

Німеччина

Громадські журі, про які згадувалося у пропозиції британського уряду, являють собою ефективний інструмент громадської участі. У 2001–2003 роках місто Берлін підключилося до програми «Соціальне місто», в якій беруть участь органи влади федеральних земель і місцевих громад. Протягом цього трирічного періоду в 17 районах Берліна функціонували громадські журі з метою:

- мобілізації громадської участі;
- покращення іміджу державних чиновників;
- раціоналізації державних витрат.

Громадські журі наполовину склалися з випадково відібраних громадян, наполовину – з представників місцевого громадянського суспільства. Журі обговорювали представлені різними громадянами проекти й мали право приймати рішення щодо фінансування того чи іншого проекту залежно від його «корисності» та загальної якості. Остаточне рішення, як правило, приймалося шляхом таємного голосування. На засіданнях громадських журі, які відбувалися в середньому 15 разів на рік, було обговорено близько 72 проектів. Половина з них була в кінцевому рахунку профінансована.

4.3. Підзвітність – механізми моніторингу

Протягом останнього десятиліття підзвітність посіла провідне місце в міжнародному політичному та соціальному порядку денному. Терміном «підзвітність», як правило, називають широкий спектр різноманітних форм взаємодії між різними групами та зацікавленими сторонами. Вона вважається однією з ключових передумов побудови ефективної та продуктивної демократичної держави. Підзвітність – не самоціль, а механізм досягнення набагато ширших цілей, а саме соціальної справедливості, рівноправності та справедливого перерозподілу ресурсів (Дж. Гавента, 2006).

У цілому підзвітність можна охарактеризувати як правовий, політичний або моральний обов'язок звітувати перед громадськістю, пояснювати та обґрунтовувати свої дії, а також відповідати на запитання про ті чи інші справи. Поняття підзвітності також включає підпорядкування моральним, правовим або політичним санкціям тих, хто не відповідає встановленим критеріям. Концепція підзвітності передбачає два головних параметри досягнення ефективної підзвітності: відповідальність (право висувати претензії та домагатися відповіді) і правова забезпеченість (механізм застосування санкцій за відсутність реагування). З інституційної точки зору, підзвітність – це комплекс взаємовідносин і механізмів контролю. З політичної та соціальної точки зору це – загальний обов'язок виконувати волю виборців і широкої громадськості.

Підзвітність часто осмислюється в різних параметрах – політичному, соціальному, адміністративному та правовому. Сучасні дослідження зосереджують увагу на соціальній підзвітності, яку Всесвітній банк охарактеризував як «оснований на залученні громадськості метод зміцнення підзвітності, при якому рядові громадяни та/або організації громадянського суспільства прямо чи посередньо домагаються дотримання суворості підзвітності»⁶⁸. Механізми соціальної підзвітності часто застосовуються з метою висвітлення або підкріплення діяльності різних акторів горизонтальних систем підзвітності шляхом прискорення змін за допомогою важелів закону та мас-медіа. Вони значною мірою спираються на готовність держави толерантно сприймати критику і наявність доступної та функціональної правової системи, здатної підтримати претензії громадян до своєї держави.

⁶⁸ Вебсайт Всесвітнього банку; http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS_EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509424~menuPK:1278120~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html

Соціальна підзвітність є вираженням фундаментального демократичного права громадян домагатися підзвітності влади і складовою частиною «суспільного договору» між учасниками демократичного процесу⁶⁹.

Позитивна соціальна підзвітність є обов'язковою передумовою переходу від звичайних протестів до прийняття політичних рішень шляхом побудови конструктивного та систематичного процесу, який підвищує шанси впровадження позитивних змін і кращої громадської участі. Точніше, активна участь і залучення громадян відрізняє соціальну підзвітність від інших її форм, у яких широка громадськість сприймається як спостерігач або пасивний актор, перед яким повинні звітувати органи влади.

Підзвітність – одна із базових цінностей процесу європейського управління. У Білій книзі «Європейське управління» вона проголошена одним із п'яти ключових принципів належного управління. Підзвітність розуміється як універсальний принцип, застосовний не лише до інституцій ЄС та національного рівня, але й до сектора громадянського суспільства.

Механізми притягнення до відповідальності органів державної влади часто застосовуються в поєднанні з механізмами прозорості, підзвітності та громадської участі. Тісна взаємодія принципу підзвітності з рештою принципів належного управління чітко окреслена в робочому документі Всесвітнього банку⁷⁰, присвяченому соціальній підзвітності. У цьому документі названі три практичних методи забезпечення підзвітності:

- **«Контроль»:** ініціативи, що покращують оцінку, аналіз і контроль за діями уряду, спираючись на силу інформації, щоб примусити владу звітувати перед громадянами. З такими ініціативами найчастіше виступають ОГС (приміром, контролювання витрат) або законодавчі та/або судові гілки влади (наприклад, омбудсмен);
- **«Наближення»:** з цими ініціативами найчастіше виступають уряди з метою скорочення «відстані» між громадянами та органами влади. Вони часто намагаються з'ясувати потреби чи уподобання громадян, не прагнучи забезпечити пряму громадську участь в урядових заходах (наприклад, публічні консультації, громадські кабінети міністрів).
- **«Залучення»:** ініціативи такого роду здебільшого запроваджуються урядом і ефективно підключають громадян безпосередньо до процесу прийняття рішень (наприклад, партиципаторне формування бюджету) у бюджетному циклі⁷¹.

Ці три методи можна або поєднати з функціями одного органу, або поширити на різні інструменти підзвітності. Малена, Фостер і Сінгх (2004) висловили припущення, що «ініціативи соціальної підзвітності приносять найбільший ефект, якщо вони інституціоналізовані», а державні механізми внутрішньої (горизонтальної) підзвітності «більш прозорі й відкриті для громадської участі». Отже, в кінцевому рахунку, прозорість і підзвітність тісно пов'язані між собою.

Громадські ради та суспільні договори як механізми моніторингу

Комітети ОГС при ПРООН – це партиципаторні інструменти забезпечення підзвітності, які дають змогу організаціям громадянського суспільства зайняти активну позицію у формуванні пріоритетів і моніторингу роботи бюро ПРООН в різних країнах світу. Перший Комітет ОГС був створений у 2000 році при штаб-квартирі ПРООН як дорадча платформа з метою забезпечення кращої орієнтації вищого керівництва в політичних питаннях, які відігра-

⁶⁹ Carmen Malena, Reiner Forster and Jenmejay Singh (2004), «Social Accountability, An Introduction to the Concept and Emerging Practice», Social Development Papers – Participation and Civic Engagement, #76, World Bank [Соціальна підзвітність. Передмова до концепції та практики, що формується, Публікації на теми соціального розвитку – Участь і залучення громадськості №76].

⁷⁰ J. Caddy, T. Peixoto, M. McNeil, 2007. Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries, World Bank Institute [Поза громадським контролем: Критичний аналіз соціальної підзвітності в країнах ОЕСР].

⁷¹ Там само.

ють ключову роль у визначенні майбутніх напрямів діяльності організації. Комітет складається з лідерів 14 ОГС, які працюють у таких сферах спільних інтересів, як зменшення бідності та збалансований борг; інклюзивна глобалізація – демократизація торгівлі та фінансів; запобігання конфліктам та зміцнення миру; права людини та людський розвиток; залучення приватного сектора. Дорадчий комітет ОГС не лише служить механізмом спільного визначення порядку денного, політичних дискусій, індивідуальної підзвітності, але й полегшує обмін думками між вищими керівниками та лідерами громадянського суспільства щодо майбутніх напрямів діяльності ПРООН. Всі ці елементи створюють надійний фундамент для побудови міцних партнерських стосунків на основі принципів горизонтальності та довіри. Позитивний досвід роботи першого комітету ОГС стимулював створення місцевих дорадчих комітетів ОГС при національних бюро ПРООН.

Посиленню ролі організацій громадянського суспільства у глобальному процесі прийняття рішень і моніторингу сприяє також їхня участь у роботі Економічної та соціальної ради ООН (ЕКОСОП). Цей консультативно-дорадчий орган координує економічну, соціальну та іншу відповідну роботу 14 спеціалізованих агентств, функціональних комісій та п'яти регіональних комісій ООН. Він служить платформою для обговорення міжнародних економічних та соціальних проблем і формулювання політичних рекомендацій. З метою сприяння громадській участі в політичному процесі та підвищення довіри до своєї діяльності ЕКОСОП провадить широкі консультації з науковцями, представниками ділових кіл і більш ніж 3 400 неурядових організацій. Організації громадянського суспільства наділені консультативним статусом і, залежно від рівня їхньої участі, можуть отримати один із наступних статусів:

- **Загальний статус:** надається великим міжнародним НУО, чії інтереси охоплюють більшу частину порядку денного ЕКОСОП. Вони можуть виступати перед делегатами, розповсюджувати заяви обсягом до 2 000 слів і вносити питання до порядку денного. Раз на чотири роки вони зобов'язані подавати звіти про свій внесок у діяльність ООН;
- **Спеціальний статус:** надається тим НУО, які «мають спеціальні знання та досвід у деяких сферах діяльності Ради». Вони теж зобов'язані подавати 4-річні звіти, але не мають права вносити питання до порядку денного. Обсяг їхніх письмових заяв обмежується 500-ма словами
- **Списочні НУО:** це НУО, які займаються одним чи кількома конкретними питаннями. Вони можуть бути присутніми на засіданнях, але не мають права виступати чи розповсюджувати заяви⁷².

НУО повинні відповідати наступним кваліфікаційним критеріям: не менш як дворічний строк існування; наявність офіційної штаб-квартири; демократично прийняті статутні документи; право виступати від імені своїх членів; представницька структура; належні механізми підзвітності; демократичні й прозорі процеси прийняття рішень.

З метою сприяння ефективному спілкуванню та посиленню діалогу з дедалі зростаючим числом НУО, наділених консультативним статусом, Відділ НУО Управління з питань підтримки та координації ЕКОСОП відкрив спеціальний Інтернет-портал (<http://esango.un.org/igene>) для неурядових організацій, агентств, фондів і програм ООН. Цей портал дає змогу ОГС і агентствам ООН обмінюватися передовим практичним досвідом, подавати рекомендації та консультативні висновки, порушувати різні питання та виявляти недоліки, що потребують виправлення.

Наслідуючи приклад ЕКОСОП, Європейський Союз теж утворив власну консультативну структуру – Європейський економічний і соціальний комітет (ЄЕСК). Згідно з положеннями Договору про функціонування Європейського Союзу, ЄЕСК складається з «представників організацій роботодавців, найманих працівників та інших сторін, які представляють громадянське суспільство, зокрема, в соціально-економічній, громадській, професійній та

⁷² Джерело інформації: http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=799

культурній сферах»⁷³. Головне завдання Комітету полягає в забезпеченні кращого залучення громадськості до формування європейського порядку денного та подоланні існуючого розриву між інституціями ЄС і європейським громадянським суспільством. Хоча роль і склад ЄЕСК були вперше визначені Ніцьким договором, Лісабонський договір додатково розширив його функції, прямо зобов'язавши Європейську комісію подавати звіти з широкого кола питань. Водночас у цьому договорі визначено, що Економічний і соціальний комітет надаватиме допомогу Європейському парламенту і Європейській комісії в якості дорадчого органу⁷⁴. У 2009 році ЄЕСК знову підтвердив свою активну роль моста між громадянським суспільством та інституціями ЄС, розробивши «Програму для Європи: пропозиції громадянського суспільства». У цій програмі були викладені основні проблеми, які повинен вирішити ЄС, щоб забезпечити підтримку орієнтованого на прогрес усталеного соціально-економічного відновлення. Пропозиції Комітету згруповані під чотирма рубриками: економічне оздоровлення; фундаментальні права та європейська соціальна модель; усталений розвиток; управління. У сфері демократичного управління Комітет підкреслив, що головною передумовою та основою легітимізації участі громадянського суспільства є адекватне представництво тих, хто виступає від імені організованого громадянського суспільства, відзначивши при цьому, що це представництво має бути не лише якісним, але й кількісним.

Моделі ЄЕСК та ЕКОСОП знайшли успішне застосування на рівні держав – членів ЄС.

Ірландія

Національна економічна і соціальна рада Ірландії має давні традиції зменшення розриву між громадянським суспільством і державними органами, започатковані ще у 1973 році. Рада складається з представників професійних спілок роботодавців, фермерських організацій, НУО, ключових урядових департаментів і незалежних експертів. Основні функції Ради:

- подання на розгляд прем'єр-міністра результатів аналізу та доповідей зі стратегічних питань ефективного розвитку економіки та досягнення соціальної справедливості;
- розвиток стратегічної структури співробітництва, що сприяє зміцненню стосунків і веденню переговорів між урядом і соціальними партнерами

Перша угода про соціальне партнерство була укладена у 1987 році разом з прийняттям Програми національного відродження. Після неї було укладено ще сім угод – остання з них під назвою «До 2016 року: Десятирічна рамкова угода про соціальне партнерство 2006–2015».

Словенія

Яскравим прикладом дорадчого органу, чиє слово багато важить у процесі прийняття рішень, є Національна рада Республіки Словенія. Згідно зі словенською конституцією Рада – це орган, що представляє соціальні, економічні, професійні та місцеві інтереси, до складу якого входять представники профспілкових та соціальних інтересів, а також представники місцевих інтересів. Національна рада складається із 40 членів, делегованих наступними групами ОГС:

- четверо представників роботодавців;
- четверо представників найманих працівників;
- четверо представників фермерів, ремісників, торгівців і вільних професій;
- шестеро представників некомерційних сфер діяльності;
- 22 представники місцевих інтересів.

⁷³ Article 300, Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C83 [Стаття 300, Договір про функціонування Європейського Союзу, Офіційний журнал Європейського Союзу, С.83]

⁷⁴ Article, 13.4, Treaty of the European Union, Official Journal of the European Union, C.83 [Стаття 13.4, Договір про функціонування Європейського Союзу, Офіційний журнал Європейського Союзу, С.83].

Національна рада служить платформою, на якій групи інтересів можуть обговорювати й вирішувати питання, що є предметом спільної зацікавленості. Проте її роль виходить далеко за межі цих функцій. Згідно зі словенською конституцією, Національна рада може:

- подавати до Національних зборів пропозиції щодо прийняття законів;
- вимагати від Національних зборів повторного розгляду того чи іншого закону, перш ніж він буде введений у дію;
- вимагати оголошення референдуму;
- вимагати проведення розслідувань у справах, що мають велике суспільне значення;
- доводити до відома Національних зборів свою думку щодо всіх питань, які належать до сфери компетенції Національних зборів;

Надзвичайно широка сфера компетенції Національної ради робить її одним із провідних політично впливових органів національного рівня. Робота Ради організована на основі робочих груп, які розглядають окремі питання законодавчого характеру, ініціативи та запити, що належать до їхньої сфери компетенції. Підготовлені робочими групами висновки надсилаються для схвалення до Національної ради або безпосередньо до Національних зборів та їхніх робочих органів. Національна рада проводить регулярні засідання один раз на місяць. Крім того, можуть скликатися позачергові засідання, якщо необхідно прийняти рішення у невідкладній справі. Всі засідання Ради та її робочих органів проводяться у відкритому режимі.

Болгарія

Економічна та соціальна рада (ЕСР) позиціонує себе як «громадський парламент», який служить містком між громадянами та національним урядом. Вона була створена у 2001 році законом про Економічну та соціальну раду. Згідно з положеннями цього закону, ЕСР – «це консультативний орган, що виражає волю організацій громадянського суспільства в тому, що стосується економічного та соціального розвитку» (стаття 1). Ставши наступником Національної тристоронньої ради, цей орган забезпечив широку громадську участь у процесі прийняття рішень. Рада виступає виразником і захисником інтересів громадянського суспільства, доводячи узгоджені заяви та пропозиції до відома законодавчих і виконавчих органів. У цьому відношенні ЕСР формулює висновки щодо проектів законів і програмних заходів; приймає резолюції та аналітичні документи; організує публічні консультації з ключових економічних, соціальних, демографічних та інших питань. Головні завдання Ради:

- забезпечити широку участь організацій громадянського суспільства в соціальному та економічному житті країни;
- служити постійно діючою інституційною формою соціального діалогу та консультацій з питань економічної та соціальної політики між урядом і структурами громадянського суспільства;
- відповідати законним сподіванням соціальних та економічних груп і структур громадянського суспільства;
- виражати думки, заяви та пропозиції стосовно актів законодавчої та виконавчої влади;
- утверджувати принципи прямої демократії, застосовувати на практиці досвід і передові методи роботи Європейського економічного і соціального комітету та інших аналогічних організацій.

Рада складається із 36 членів, поділених на три основні групи:

- 12 членів призначаються керівними органами представницьких організацій роботодавців національного рівня, визнаних Радою міністрів згідно з Кодексом законів про працю;
- 12 членів призначаються керівними органами представницьких організацій робітників і найманих працівників національного рівня, визнаних Радою міністрів згідно з Кодексом законів про працю.

- 12 членів від ОГС розподіляються наступним чином:
 - ✓ один представник від організацій виробників аграрної продукції;
 - ✓ один представник від промислових кооперацій;
 - ✓ один представник від організацій ремісників;
 - ✓ один представник від професійних організацій;
 - ✓ один представник від організацій споживачів;
 - ✓ один представник від жіночих організацій;
 - ✓ один представник від екологічних організацій;
 - ✓ один представник від організацій інвалідів;
 - ✓ один представник від організацій пенсіонерів;
 - ✓ один представник від організацій, які надають допомогу соціально незахищеним, інвалідам або особам, які потребують догляду;
 - ✓ двоє незалежних науковців – спеціалістів з питань економічної та соціальної політики, призначених Радою міністрів за поданням міністра економіки та міністра праці і соціальної політики.

Основний принцип участі полягає в тому, що одна організація може бути представлена лише в одній із груп. Строк повноважень голови та членів ради становить чотири роки.

Паралельно зі структурою ЕСР різні спеціалізовані правові акти передбачають можливості для створення громадських консультативних органів на місцевому рівні. Ці органи мають на меті об'єднання зусиль місцевих зацікавлених сторін і водночас створення можливостей для контролювання і моніторингу діяльності місцевих органів влади та державних установ у конкретній сфері суспільних інтересів. Типові сфери діяльності, що підлягають громадському контролю:

- **Соціальна підтримка:** згідно з положеннями Закону про соціальне попечительство, муніципальні ради мають право створювати громадські комітети у складі не більше дев'яти представників сектору громадянського суспільства, ділових кіл, громадян та органів місцевого самоврядування.
- **Туризм:** Закон про туризм передбачає для мерів міст можливість створювати громадські комітети з питань туризму. Сфера їхньої діяльності, строки повноважень і особовий склад визначаються рішеннями муніципальної ради.
- **Зайнятість:** Закон про стимулювання зайнятості передбачає створення двох типів громадських органів: комітету з питань зайнятості та ради співробітництва. Ці органи створюються на регіональному рівні рішенням Ради міністрів. Конкретні сфери їхніх повноважень визначаються регіональними радами з питань регіонального розвитку.
- **Культура:** громадські комітети з питань культури створюються на підтримку органів муніципальної адміністрації у справі збереження культурної спадщини.
- **Освіта:** Закон про освіту передбачає створення двох типів громадських консультативних органів: попечительських рад і педагогічних рад. Ці ради функціонують при структурах управління школами та дитячими садками.

Крім того, Закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію наділяє органи місцевої влади правом створювати громадські консультативні органи, які не згадуються в жодному іншому законі. Їхнім головним завданням є підтримка та моніторинг роботи органів місцевої влади в окремих, особливо важливих для місцевої громади сферах.

Великобританія

Договір про відносини між урядом і громадським сектором в Англії був укладений у 1998 році. Головним завданням цього документа є чітко окреслення характеру відносин між урядом і третім сектором, а відтак підвищення ефективності їхніх спільних втручань. Договір покликаний створити не юридично зобов'язуючу структуру, а радше правову базу, яка вста-

новлює єдині принципи роботи та обов'язки як для уряду, так і для ОГС. Основні принципи, якими повинні керуватися партнери Договору:

- **Повага:** уряд і третій сектор по-різному відповідають за свою діяльність, але обидва повинні діяти прозоро й чесно. Ефективні партнерські стосунки будуються на основі взаєморозуміння і належного пошанування відмінностей між партнерами Договору.
- **Чесність:** побудова і збереження міцних партнерських стосунків можливі лише шляхом відкритого спілкування. Повноцінні й відверті дискусії повинні стати основою для подолання труднощів.
- **Незалежність:** незалежність третього сектора визнається і всіляко підтримується. Незалежність, зокрема, включає законне право ОГС проводити кампанії, коментувати та оспорювати політику уряду (які б фінансові чи інші відносини не існували у них з урядом), а також визначати напрями роботи та керувати своїми справами.
- **Розмаїття:** уряд і третій сектор високо цінують розвиток громадянського суспільства, який приносить з собою інновації та широкі можливості вибору через багатоголосся думок і поглядів.
- **Рівноправність:** справедливість для кожного незалежно від походження і статусу є фундаментальним завданням, і уряд спільно з третім сектором спільно працюватимуть над його виконанням.
- **Розширення можливостей громадян:** шляхом активної співпраці уряд і третій сектор здатні внести в життя місцевих громад і населення зміни, які задовольнятимуть їхні потреби та враховуватимуть їхній вибір.
- **Волонтерство:** енергія та відданість справі тих, хто віддає свій час служінню інтересам суспільного блага, є важливим внеском у побудову життєздатного суспільства, а отже, заслуговує визнання та високої оцінки⁷⁵.

Договір описує три головних етапи розробки політичного курсу, закріплюючи обов'язки уряду і третього сектора в політичному процесі. З одного боку, Договір окреслює чіткі директиви для державних чиновників щодо того, з ким, коли і як провадити консультації. Для третього сектора він передбачає обов'язки щодо ефективної участі, яка допомагає встановленню цінних зв'язків між обома секторами та зміцненню довіри до уряду.

Договір знайшов широке визнання у третьому секторі і був підписаний Асоціацією місцевого самоврядування (об'єднання органів місцевої влади Англії та Уельсу) та організацією «Compact Voice» [Голос договору] (незалежний представницький орган волонтерського і громадського сектора; налічує понад 2000 членів, які представляють більш ніж 20 000 волонтерських і громадських груп).

Для того щоб додатково стимулювати виконання Договору, Секретаріат британського Кабінету міністрів розробив «Кодекс практики проведення консультацій». Він застосовується разом із «Кодексом належної практики консультацій та оцінки програмних заходів» – складової частини розширеного Договору про відносини між урядом і громадським сектором. Обидва документи не мають обов'язкової юридичної сили, але всі міністерства і відомства Великобританії повинні їх дотримуватися. Поза утвердженням багатьох загальноприйнятих принципів (залучення громадськості на ранніх етапах процесу формування політичного курсу, роз'яснення цілей, зворотний зв'язок тощо) ці Кодекси покладають на ОГС цілу низку чітких обов'язків, зокрема: ефективно організувати свою роботу, демонструвати свою легітимність і консультуватися зі своїми причетниками.

На місцевому рівні Місцеві стратегічні партнерства [*Local Strategic Partnerships*] (МСП) являють собою ще одну спрямовану на зміцнення довіри ініціативу, яка об'єднує сили місцевих рад, державних установ, бізнес-сектору і громадських організацій у визначенні та реалізації пріоритетних завдань, які стоять перед місцевими громадами. МСП – нестатутні,

⁷⁵ The Compact on relations between Government and the Third Sector in England, December 2009, UK [Договір про відносини між урядом і третім сектором в Англії, грудень 2009, Великобританія].

невиконавчі організації, що функціонують на рівні, який дозволяє приймати стратегічні рішення і достатньо наблизений до населення окремих районів, щоб приймати й виконувати рішення на рівні громад⁷⁶.

Кожна МСП має право самостійно визначати сферу своєї компетенції та обов'язки. Останні, як правило, зафіксовані в письмових статутах, мандатах або протоколах. Якщо говорити про їхню внутрішню структуру, то практично всі 152 МСП, чії обов'язки зафіксовані Місцевими угодами, обрали приблизно однакову управлінську модель. У кожній з них був сформований керівний актив/рада, що контролює реалізацію стратегії «Життєздатна громада» та виконання угод, укладених з органами влади.

З метою кращого роз'яснення їхньої ролі, сфери компетенції, мандату та методів роботи, численні МСП публікують «посібники з питань управління». Успішним прикладом такого посібника є «Керівні принципи партнерства міста Ньюкасл» [*Newcastle Partnership Guidance*]. Цей документ роз'яснює, в який спосіб МСП працюватиме над розробкою та реалізацією довгострокової стратегії «Життєздатна громада» (СЖГ) [*Sustainable Community Strategy, SCS*] та короткострокової трирічної Угоди про розвиток територіальних громад (УРТГ) [*Local Area Agreement*]. Передбачається застосування наступних методів роботи:

- забезпечити ефективну співпрацю партнерів задля досягнення спільної мети та виконання завдань, накреслених документами СЖГ та УРТГ;
- залучати до партнерства населення, приватний, громадський та волонтерський сектори, в тому числі такі важкодоступні групи, як інваліди, особи похилого віку, молодь, члени релігійних, чорношкірих громад та етнічних меншин;
- здійснювати моніторинг та управління процесом виконання СЖГ та УРТГ; забезпечувати, щоб вони реально поліпшували загальні умови життя та звужували прірву між бідними групами населення та рештою жителів міста чи країни;
- забезпечувати, щоб громадськість була поінформована про свої досягнення і знала, куди звертатися за інформацією та допомогою;
- консультиватися з громадою у скоординований та організований спосіб;
- розвивати єдину структуру управління ефективністю в усіх організаціях-партнерах;
- об'єднувати всі наявні фінансові ресурси, що допоможе виконувати пріоритетні завдання СЖГ та УРТГ;
- докладати зусиль до спрощення всіх уже діючих партнерств, планів та ініціатив, уникати дублювання і всіх залучати до спільної роботи;
- заохочувати учасників партнерства до постійного вдосконалення своїх умінь, знань і методів роботи⁷⁷.

Крім того, в Посібнику вміщений детальний опис сфери дії угоди між Виконавчою радою [*Delivery Board*] та партнерствами, укладеними з метою реалізації згаданих стратегій, Список державних партнерів ініціативи «Обов'язок співробітничати», а також текст Угоди та структури партнерства між волонтерським сектором і сектором територіальних громад.

Групи зв'язку

Згідно з міжнародною тенденцією, численні уряди країн Центральної та Східної Європи створили групи зв'язку з НУО з метою посилення співробітництва з сектором громадянського суспільства. Як показало дослідження, опубліковане у 2005 році в Міжнародному журналі некомерційного права, групи зв'язку в цьому регіоні створені на основі чотирьох чітко визначених моделей:

⁷⁶ Local Strategic Partnership. Governmental Guideline, March 2001, Department of the Environment, Transport and the Regions: London [Місцеве стратегічне партнерство. Урядова директива, березень 2001 р., Департамент захисту навколишнього середовища, транспорту та у справах регіонів: Лондон].

⁷⁷ Newcastle Partnership: Guidance and Members' Handbook, 2009, Newcastle Partnership [Партнерство міста Ньюкасл: Керівні принципи та посібник для учасників, 2009].

- У п'яти із десяти досліджених країн (Польщі, Хорватії, Словенії, Чеській Республіці та Словаччині) функції групи зв'язку з НУО виконує підрозділ державної адміністрації спільно з представницьким дорадчим органом; вони працюють у партнерстві, згідно з відповідними законами, постановами або статутами.
- Другу модель представляють суто урядові структури: Директорат інституційного аналізу та відносин з асоціаційним середовищем (Румунія) та Директорат відносин з громадянським суспільством (Угорщина). Ці установи самостійно здійснюють нагляд за співробітництвом між НУО та урядом, без участі дорадчого органу.
- Департаменти, що існують у Латвії та Естонії, виконують функції ланок зв'язку між НУО та урядом додатково до інших своїх обов'язків, які, зокрема, включають інтеграцію суспільства, місцеве самоврядування та регіональну адміністрацію.
- Литва не має окремої централізованої групи зв'язку з НУО. Натомість різні урядові департаменти відповідають за координацію дій з НУО у своїх сферах діяльності⁷⁸.

У згаданому вище дослідженні дається наступне визначення групи зв'язку: «Термін «група зв'язку» означає широкий діапазон структур, яким притаманні дві спільні характеристики: (1) вони інституціоналізовані у складі уряду і певною мірою мають урядові повноваження діяти; (2) вони несуть відповідальність за здійснення співробітництва з громадянським суспільством»⁷⁹.

Естонія

З прийняттям Естонської концепції розвитку громадянського суспільства на Міністерство внутрішніх справ був покладений обов'язок координувати та підтримувати роботу Об'єднаного комітету уряду та представників громадських об'єднань. Цей Комітет був сформований у 2003 році з мандатом на розробку системи оцінки підготовки, реалізації та виконання планів дій щодо імплементації КРЕС. З того часу Комітет розробив два плани заходів – на 2004–2006 і 2007–2010 роки. Комітет складається із 16 представників парасолькових організацій спеціалізованих громадських об'єднань і 11 представників державного сектору. Головним завданням Комітету є розробка та впровадження системи оцінки підготовки, реалізації та виконання планів дій щодо імплементації Естонської концепції розвитку громадянського суспільства.

Функції голови Комітету виконує міністр у справах регіонів, а свою роботу він провадить у трьох робочих групах: законодавство та залучення громадськості; громадянська освіта та суспільна поінформованість; усталений розвиток.

Основні обов'язки міністра внутрішніх справ щодо підтримки роботи цих груп зосереджені на наступних напрямках:

- підготовка Плану заходів щодо імплементації Програми розвитку підтримки громадянської ініціативи;
- оцінка та доповнення Програми розвитку підтримки громадянської ініціативи в разі необхідності;
- інформування та активне залучення інших споріднених інституцій – зокрема, інших міністерств, державних органів, некомерційного та комерційного секторів – до підтримки розвитку громадянського суспільства;
- представництво Естонії та естонських позицій в питаннях підтримки розвитку громадянського суспільства на міжнародному рівні, в тому числі в міжнародних організаціях, пов'язаних зі сферою діяльності Міністерства внутрішніх справ⁸⁰.

⁷⁸ M. Gerasimova. The Liaison Office as a Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries' Experiences, 2005, The International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 7, Issue 3 [М. Герасимова, Група зв'язку як інструмент успішного співробітництва між НУО та урядом: Загальний огляд досвіду країн Центральної та Східної Європи і Балтійського регіону, 2005, Міжнародний журнал некомерційного права, Том 7, Випуск 3].

⁷⁹ Там само.

⁸⁰ Development Plan for Civic Initiative Support 2007-2010, Ministry of Interior, Estonia [Програма розвитку підтримки громадянської ініціативи на 2007-2010 рр., Міністерство внутрішніх справ, Естонія].

Польща

Методи співробітництва між ОГС і урядом Польщі вписані в Законі про суспільно корисну діяльність і волонтерство, прийнятому в 2003 році. На підставі цього Закону була створена Рада з питань суспільно корисної діяльності, яка виконує функції експертно-дорадчого органу при міністрі, відповідальному за питання соціального забезпечення. Згідно зі статтею 35 цього Закону, Рада виконує наступні обов'язки:

- висловлення експертної думки з питань, пов'язаних із застосуванням цього Закону;
- висловлення експертної думки щодо урядових правових актів, якими регулюється суспільно корисна діяльність і волонтерство;
- надання допомоги та висловлення експертної думки щодо конфліктів між органами державної адміністрації та суспільно корисними організаціями;
- участь у процесі інспекції;
- збір та аналіз інформації про проведені інспекції та отримані результати;
- висловлення експертної думки у сфері державних завдань, доручення виконання цих завдань некомерційним організаціям і суб'єктам, а також рекомендування стандартів виконання державних завдань;
- створення у співробітництві з неурядовими організаціями та суб'єктами механізмів широкого розповсюдження інформації про стандарти проведення суспільно корисної діяльності та випадки порушення цих стандартів.

Термін повноважень Ради становить три роки; її особовий склад налічує 20 членів:

- 5 представників органів центральної адміністрації;
- 5 представників органів місцевого самоврядування;
- 10 представників НУО призначаються з числа кандидатів, запропонованих організаціями громадянського суспільства.

Партиципаторне формування бюджету – як громадяни можуть брати участь у розподілі коштів

Оскільки самі бюджети та їх виконання є віддзеркаленням політичних рішень та їх виконання, партиципаторне формування бюджету являє собою ключовий механізм «підвищення підзвітності політичного процесу». Завдяки забезпеченню відкритого доступу до бюджетної інформації громадяни можуть здійснювати своє законне право на прозорість бюджетно-податкової політики і таке управління державними витратами, що зменшує масштаби корупції та гарантує більш рівноправний і справедливий розподіл державних коштів. Великі міжнародні організації, зокрема Всесвітній банк, ПРООН та Азіатський банк розвитку, підтримують активну участь ОГС у партиципаторному бюджетному процесі, де їхня провідна роль як партнерів органів місцевого самоврядування з особливою силою проявилася в наступних сферах:

- Активна участь у процесах планування місцевого розвитку та формування бюджету.
- Притягнення органів місцевої влади до відповідальності за розподіл місцевих ресурсів.
- Відстеження порядку витрачання ресурсів та ефективності місцевих політичних ініціатив і програм.

Дослідження передової практики партиципаторного формування бюджету, проведене організацією *Manchester Community Pride Initiative*⁸¹, виявило наступні основні переваги та недоліки партиципаторного процесу формування бюджету:

⁸¹ Citizen Budgeting. Regenerating local democracy through community participation in public budgeting, [Громадянська участь у формуванні бюджету. Регенерація демократії на місцях шляхом участі територіальних громад у формуванні державного бюджету] Manchester Community Pride Initiative.

Основні переваги

- Підвищення якості надання послуг та інфраструктури.
- Зміцнення організацій територіальних громад і волонтерського сектора.
- Відновлення демократичного та політичного процесу.
- Вирішення проблем бідних кварталів.
- Підвищення привабливості для бізнесу та міжнародне визнання.

Основні недоліки

- Складність і забюрократизованість.
- Необхідність суворої обов'язковості.
- Необхідність нарощування потенціалу.
- Небезпека надто завищених сподівань.

Таким чином, були названі дві головні передумови забезпечення ефективного партиципаторного бюджетного процесу: наявність достатньої інформації та можливостей для участі ОГС у бюджетному процесі; наявність достатніх знань, які дозволяють ОГС розуміти й відстоювати кращі варіанти політичних рішень.

З огляду на гостру потребу в останній з двох передумов у 1997 році при Центрі бюджетних і політичних пріоритетів було сформоване Міжнародне бюджетне партнерство (МБП)⁸². Мета цієї ініціативи – надання допомоги ОГС у кращому розумінні, обговоренні та участі в бюджетному процесі, а відтак формування довіри одне до одного і до методів витрачання державними органами бюджетних коштів. На сьогодні МБП співпрацює з ОГС більш ніж 100 країн світу, переважна більшість яких знаходяться в країнах, що розвиваються, і нових демократіях.

Метод партиципаторного формування бюджету був уперше розроблений у 1980-х роках в Бразилії як складовий елемент широких зусиль, спрямованих на утвердження демократії та громадської участі після кількох десятиліть військової диктатури, політичного покровительства та корупції. Незважаючи на інше політичне середовище, він став визнаною практикою у «старій» Європі, де дедалі більша кількість органів місцевого самоврядування почали впроваджувати цей процес, тим самим забезпечуючи прозорість, підзвітність та ефективність формування бюджету і зростання довіри громадян. Численні європейські міста в Іспанії, Бельгії, Італії, Німеччині, Франції, Португалії, Данії, Швейцарії, Нідерландах і Великобританії теж запровадили у себе партиципаторні процеси формування бюджету.

У 2008 році Великобританія і Франція посіли два перших місця у світі за Індексом відкритості бюджету⁸³, тим часом як дві нові держави-члени – Словенія і Польща увійшли до першої десятки з числа 85 обстежених країн.

Проте впровадження партиципаторного формування бюджету в країнах Центральної та Східної Європи відбувається дещо іншим шляхом, що зумовлений відмінностями їхнього політичного розвитку. Дослідження, проведене Всесвітнім банком у рамках серії «Управління та підзвітність у державному секторі», показало, що при впровадженні партиципаторного бюджетного процесу в країнах ЦСЄ належить враховувати наведені нижче умови політичного, адміністративного, правового та соціального середовища:

- Громадяни, історично відсторонені від прийняття рішень, які впливають на їхнє життя, з недовірою ставляться до колективних дій і залишаються пасивними отримувачами державних послуг.
- Колективні форми політичної та соціальної організації, в тому числі політичні партії та організації громадянського суспільства (ОГС), є відносно новими, як зрештою й виборна, незалежна та автономна система місцевого самоврядування.
- Системи міжбюджетних відносин досі перебувають на стадії розвитку; ролі та обов'язки органів місцевого рівня визначені слабо й заплутано.

⁸² Інформація про діяльність Центру розміщена на вебсайті: <http://www.cbpp.org>

⁸³ Більш детально див.: <http://openbudgetindex.org/>

- Зібраних податків, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування, не вистачає на покриття їхніх бюджетних витрат, а міжбюджетні трансферти «згори вниз» здійснюються непрозоро і ненадійно.
- Органам місцевого самоврядування бракує достатніх повноважень на прийняття рішень, і доволі часто вони ще тільки розвивають свій потенціал ефективного і продуктивного використання ресурсів для вирішення місцевих проблем.
- Громадяни не задоволені місцевими державними службами, але не вірять у свою здатність вплинути на них, ані в те, що органи місцевого самоврядування можуть щось зробити для полегшення або вирішення проблем⁸⁴.

Великобританія

Міська рада міста Селфорд стала першим у Великобританії органом місцевої влади, який взявся запровадити у себе партиципаторну систему формування бюджету. У 2003 році тут була створена спеціальна група для розробки конкретних етапів її запровадження. Міська рада Селфорда запровадила спеціальну бюджетну процедуру, яка дає змогу кожному комітетові територіальної громади вирішувати, як повинні витратитися виділені бюджетні кошти (приблизно 3.00 фунтів стерлінгів на особу). Громадські комітети оцінюють усі подані заявки й розробляють рекомендації щодо того, як належить витратити гроші. До складу цих комітетів входять місцеві жителі та міські радники, які збираються для обговорення найефективніших шляхів виконання пріоритетних завдань, включених до плану дій територіальної громади.

У 2006 році міська рада виділила з коштів, призначених для утримання та ремонту автошляхів, по 100 000 фунтів стерлінгів кожному з восьми районних громадських комітетів, наділивши їх правом вирішувати, на що будуть витрачені ці гроші. Ця ініціатива переслідувала дві мети: виявити важливі для місцевих жителів проекти і дати їм змогу самим визначити пріоритетність цих проектів шляхом їх оцінки за бальною системою. Партиципаторний бюджетний процес був організований наступним чином: спочатку міські радники готують потенційні проекти фінансування на основі пропозицій, поданих громадянами, груповими зборами місцевих жителів тощо. Потенційним проектам дає стислу оцінку інженер-шляховик, висловлюючи зауваження щодо їх доцільності, технічного задуму та кошторисної вартості. Після цього визнані доцільними проекти вартістю до 100 000 фунтів стерлінгів виносяться на широке громадське обговорення. Цей процес дозволяє значній кількості місцевих жителів брати участь в обговоренні і приймати рішення щодо свого життєвого простору, а отже, не лише створювати схеми ефективного співробітництва, але й попереджувати потенційні соціальні конфлікти.

Додаткову підтримку цій ініціативі надали місцеві стратегічні партнерства (МСП) та фінансування державою 12 пілотних проектів у 2007 році. Британський уряд висловився також на користь того, щоб до 2012 року всі органи місцевої влади почали залучати своїх громадян до формування бюджетів.

Додатковим стимулом цього процесу послужила опублікована у 2006 році Біла книга з питань місцевого самоврядування. Нижче наводиться перелік рекомендованих Білою книгою основних кроків з метою подолання розриву між громадянами та органами влади.

- **Інформування громадян** – надання повноцінної, легкодоступної інформації про те, як отримати доступ до послуг, і як ефективно ці послуги надаються; наприклад, шляхом випуску бюлетенів, розміщення інформації на вебсайтах, у текстових повідомленнях, місцевих ЗМІ, або безпосередньої роботи з населенням.

⁸⁴ A. Shah. Participatory Budgeting, 2007. Public Sector Governance and Accountability series, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [А. Шах, Партиципаторне формування бюджету, 2007, серія «Управління та підзвітність у державному секторі», Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Всесвітній банк]

- **Консультації з громадянами та територіальними громадами** – про формування місцевих послуг і програм за допомогою опитувань громадської думки, фокус-груп або планів розвитку місцевих громад і парафій.
- **Пряме залучення громадян** до розробки, надання або оцінки ефективності тих чи інших послуг – наприклад, шляхом підключення групи молодих активістів до управління роботою молодіжного центру.
- **Передача відповідальності за надання певної послуги** – наприклад, шляхом управління справами громади або передачу у власність місцевого культурно-громадського центру.

Цей же документ рекомендує кожному органу влади вирішувати спільно з партнерами з ОГС, як краще виконувати свої обов'язки щодо інформування, проведення консультацій, залучення громадськості та передачі певних функцій, з урахуванням таких факторів, як економічність заходів щодо залучення громадськості, рівень свободи у прийнятті рішень та широкий спектр потреб і вимог різних громад у межах їхньої території⁸⁵.

Нідерланди

Подібно до Великобританії, місцеві органи влади впровадили різні форми партиципаторного формування районних бюджетів, при яких громадяни можуть самі вирішувати, як розподіляти кошти у своєму районі. Успішним прикладом подолання дефіциту довіри є містечко Хогевен, де основні сфери компетенції місцевого органу влади передані до відання громадян. Головна ідея цієї ініціативи – дозволити громадянам самостійно вирішувати, в якому середовищі їм жити, і водночас стимулювати їхню соціальну участь і співробітництво. Тут були впроваджені бюджети відновлення районів (*Neighbourhood Revitalization Budgets*), які дали громадянам змогу планувати, витратити виділені їхнім районам кошти та контролювати їх витрачання. Відтак громадяни не лише можуть сказати своє слово при плануванні політичного курсу, але й несуть свою частку відповідальності за його розробку, краще розуміють механізми управління й, відповідно, більше довіряють органам влади.

«Знайди свій шлях у системі місцевого самоврядування» – ще один успішний проект, реалізований у муніципалітетах різних міст Нідерландів. Головне його завдання – надати молодим людям віком 14–19 років можливість придбати навички, необхідні для активної участі у місцевих демократичних процесах прийняття рішень. Для подолання надзвичайно поширеного відсторонення молоді від політичного процесу цей проект надав у розпорядження молодих людей певні кошти, водночас зобов'язавши їх розробляти та проводити в життя заходи щодо розвитку місцевих громад. Учасники проекту мали змогу розробляти власні плани, вирішувати, як і на що витратити виділені їм бюджетні кошти, та спільно з муніципалітетами працювати над виконанням бюджетів. Кінцевим результатом проекту стала відновлена довіра й міцна переконаність у тому, що активне залучення громадян здатне принести позитивні зміни. Реалізація проекту відбувалася за наступною методикою:

- учні готуються до дня активних дій на двох шкільних уроках, під час яких отримують загальну уяву про місцеве самоврядування/програми та практичну інформацію стосовно дня активних дій;
- у день активних дій учні, розділені на невеличкі групи розробляють політичні пропозиції на певну тему, підібрану місцевою владою за погодженням з учителями. Протягом дня вони зустрічаються з політиками, державними службовцями, представниками міської ради та груп інтересів для обговорення своїх проблем та ідей;

⁸⁵ Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper, Department of Communities and Local Government, October 2006, London [Сильні та процвітаючі громади. Біла книга з питань місцевого самоврядування], Департамент у справах громад і місцевого самоврядування, жовтень, 2006, Лондон].

- підготовлені проектні пропозиції виносяться на обговорення молодіжної ради, делегати якої більшістю голосів вирішують, який проект буде реалізований. Місцева влада виділяє певний бюджет на реалізацію «найкращого» проекту, відібраного учнями в день активних дій.

З моменту започаткування цього проекту в 1994 році у Нідерландах щороку проводиться від 20 до 30 днів активних дій. Проект надає муніципалітетам унікальну можливість «встановити зв'язок» зі своїми майбутніми виборцями та сформувати з ними довірчі стосунки на цьому ранньому етапі залучення до громадського та політичного життя.

Оцінка якості надання послуг

Угорщина

У 2005 році в Угорщині був започаткований проект «Система якісної та кількісної оцінки ефективності електронного врядування» (e-GAMES) з метою проведення якісної та кількісної оцінки послуг, які надаються органами державної адміністрації, а також рівня громадського інтересу до різних питань. E-GAMES – це онлайн-форум, інтегрований в угорський урядовий портал, на якому громадяни можуть висловлювати свої думки про якість державних послуг. Для забезпечення ефективного та відповідального зв'язку всіх громадян, які бажають брати участь у роботі онлайн-форуму, просять зареєструватися, вказавши своє справжнє ім'я та персональні дані. Правова база функціонування онлайн-форуму та системи e-GAMES була ретельно сформульована таким чином, щоб забезпечити належний баланс між вимогами щодо захисту даних, свободою виразу думок та модеруванням розміщених на форумі постів. Вимога щодо реєстрації виходить з того, що кожний громадянин, який бажає стати учасником партиципаторних механізмів урядування, повинен відповідати за свої дії. Зареєструвавшись на форумі, кожний користувач може виставляти позитивні та негативні оцінки розміщеним на ньому коментарям, і в такий спосіб внесок кожного користувача отримує певну кількість балів. Накопичена сума балів дає уяву про загальну картину громадської думки. Державні чиновники теж можуть бути користувачами форуму, проте вони не мають права коментувати висловлені на ньому думки.

Високопоставлені представники органів влади регулярно запрошуються до участі в онлайн-чатах з громадянами у заздалегідь призначений час. Їхні відповіді та пропозиції, внесені під час таких онлайн-дебатів, оцінюються користувачами за бальною системою. Крім того, думки, висловлені аудиторією форуму, виконують функції спостерігача за медіа-публікаціями, що набагато ефективніше й продуктивніше, ніж будь-які програмні рішення. Отже, на практиці e-GAMES служить для керівників інструментом прогностичного контролю реакції населення при проведенні громадських обговорень різних запланованих заходів і водночас сприяє взаємодії між самими громадянами, а також між окремими громадянами та громадськістю в цілому.

Великобританія

Прагнучи забезпечити більшу прозорість і відповідальність своєї роботи, британські органи місцевої влади широко застосовують засоби інформаційних технологій. У цьому відношенні успішним прикладом може послужити проект «Любіть чисті вулиці» [*LoveCleanStreets*], який дозволяє мешканцям лондонського передмістя Льюїшем надсилати текстові або електронні повідомлення про місцеві проблеми, які потребують втручання органів влади. На вебсайті місцевого органу влади з'являються зображення, які дають змогу мешканцям передмістя слідкувати за тим, які заходи вживаються для усунення недоліків. Очікується, що до кінця 2010 року ця ініціатива буде поширена на все Сполучене Королівство.

4.4. Застосування принципів належного управління в організаційних стратегіях ОГС – міжнародні тенденції

Реагуючи на необхідність підвищення прозорості та підзвітності сектора ОГС, а також у світлі Повідомлення Комісії «Про попередження та боротьбу проти фінансування тероризму шляхом посилення координації на національному рівні та підвищення прозорості некомерційного сектору», ЄК опублікувала у 2009 році «Аналіз останніх ініціатив у сфері державного і саморегулювання, спрямованих на підвищення прозорості та підзвітності некомерційних організацій у країнах Європейського Союзу»⁸⁶. Метою цього дослідження був аналіз існуючих урядових і саморегуляторних ініціатив НУО, спрямованих на підвищення підзвітності та прозорості неурядових організацій. Дослідження показало, що сильна регуляторна роль держави в країнах Центральної та Східної Європи зумовлена відносно незрілістю та слабкістю сектору громадянського суспільства. У цьому регіоні розвиток саморегуляторних режимів був не надто ефективним, оскільки ідентичність і згуртованість сектору все ще перебуває на стадії формування, тим часом як у Західній Європі регуляторна роль держави зменшилася, поступившись місцем саморегуляторним ініціативам, оскільки зросли очікування суспільства щодо підвищення ефективності та прозорості НУО. Дослідження виявило десять основних тенденцій на рівні ЄС та держав-членів:

1. У всіх державах-членах ЄС існує чітка тенденція до підвищення підзвітності та прозорості секторів некомерційних організацій (НКО).
2. Ті країни-члени ЄС, де до цього часу не була розвинута всебічна правова база діяльності НКО, останнім часом заходилися створювати цю базу. Країни з уже існуючою правовою базою проводять комплексні реформи з метою її перегляду та вдосконалення.
3. У державах-членах існує чітка тенденція до створення центральних реєстрів або принаймні до інтеграції вже існуючих реєстраційних даних у центральну, відкриту для широкого доступу базу даних.
4. У країнах з системами цивільного права впровадження статусу суспільно корисних організацій (СКО) вочевидь стало найбільш прямим шляхом до поєднання обов'язків щодо підзвітності з наданням НКО відповідних державних пільг. Ціла низка країн – як старих, так і нових членів ЄС, де в тій чи іншій формі вже існує правова база діяльності СКО – останнім часом почали запроваджувати суворіші вимоги до підзвітності та порядку звітування СКО (Болгарія, Італія, Латвія, Мальта, Нідерланди, Польща, Румунія).
5. Численні країни останнім часом запровадили більш суворе регулювання збору коштів – або окремими законодавчими актами (Закон про збір коштів, Фінляндія), або в порядку проведення широкої реформи (Австрія, Болгарія, Ірландія). Варто зауважити, що майже всі реформаторські ініціативи включають принцип цільового використання коштів і встановлюють суворіші правила звітування про витрачання зібраних грошей.
6. Спільна для всіх тенденція: саморегуляторні ініціативи зайняли провідне місце в зусиллях, спрямованих на покращення управління НКО. Щоправда, ці ініціативи запроваджуються на субсекторальному рівні замість національного.
7. Кілька країн переглянули та уточнили ролі контрольно-наглядових органів і ввели в дію положення, спрямовані на посилення міжвідомчого співробітництва (Болгарія).

⁸⁶ Study on recent public and self-regulatory initiatives improving transparency and accountability of non-profit organisations in the European Union, 2009, commissioned by the European Commission Directorate-General of Justice, Freedom and Security and elaborated by the European Center for Not-for-Profit Law [Аналіз останніх ініціатив у сфері державного і саморегулювання, спрямованих на підвищення прозорості та підзвітності некомерційних організацій у країнах Європейського Союзу, 2009. Підготовлений Європейським центром некомерційного права на замовлення Генерального директорату Європейської комісії з питань правосуддя, свободи та безпеки].

Крім того поряд із запровадженням суворіших стандартів підзвітності для НКО були розширені повноваження на обмін інформацією та співробітництво при проведенні розслідувань (Австрія), а в Австрії та Угорщині створені централізовані бази реєстраційних даних.

8. Тенденція до підвищення прозорості державного фінансування націлена на зміну поведінки сторін шляхом запровадження правової основи фінансових відносин між урядом та волонтерським і громадським сектором, а також чіткого визначення зобов'язань обох сторін, виходячи з того, чого вони можуть очікувати одна від одної. Ще одне цікаве явище в цій сфері – значне поширення прекваліфікаційних систем, які початково діяли лише у сфері фінансування міжнародного розвитку. Згідно з цими системами ті НУО, котрі відповідають певним критеріям, матимуть право на спрощену адміністративну перевірку заявок на гранти.
9. Процедури консультацій з громадянським суспільством поступово набирають розмаху і в тих країнах, де така традиція була відсутня. Найкращі приклади цієї практики – Великобританія та Ірландія, особливо якщо мова йде про консультації на ранніх етапах, коли тільки починається розробка політичного курсу та концепції правового акту. Такий підхід вочевидь є вирішальним фактором здобуття підтримки та співробітництва з сектором НКО у справі прийняття та виконання законодавчих актів. Успішні моделі цієї практики можна знайти також в Австрії, Нідерландах, Франції, Естонії, Болгарії та Мальті.
10. Партнерські стосунки між корпораціями та НУО неухильно розвиваються, причому корпорації поступово посилюють свою роль і вплив на підвищення підзвітності та прозорості НКО.

У порядку реагування на необхідність посилення доброчесності та підзвітності організацій громадянського суспільства, «Незалежний сектор» (форум керівного складу благодійних організацій, фондів та корпоративних благодійних програм в Америці та по всьому світі) сформулював 33 принципи належного управління та етичної практики⁸⁷. Ці принципи згруповані в чотирьох основних категоріях:

- **Законослухняність і оприлюднення інформації** – обов'язки та практика, зокрема впровадження правил попередження конфліктів інтересів та інформування про виявлені порушення, які допомагатимуть благодійним організаціям виконувати свої встановлені законом обов'язки та надавати інформацію широкій громадськості.
- **Ефективне управління** – правила та процедури, яких має дотримуватися рада директорів, щоб ефективно виконувати свої контрольно-наглядові та управлінські обов'язки.
- **Суворий фінансовий контроль** – правила та процедури, яких повинна дотримуватися організація, щоб забезпечити раціональне розпорядження благодійними ресурсами.
- **Відповідальний порядок збору коштів** – правила та процедури, яких повинні дотримуватися організації, що займаються публічним збором коштів, щоб заручитися довірою та підтримкою донорів.

Більш-менш такі ж принципи викладені у «Принципах належної практики» Європейського центру фондів⁸⁸. Цей документ дає загальні рекомендації щодо запровадження належної практики, відкритості та прозорості у спільноті європейських фондів, застосовні як у національній, так і міжнародній сфері діяльності фондів.

Реагуючи на зростаюче занепокоєння станом прозорості та підзвітності діяльності НУО і враховуючи посилення ролі сектору ОГС у процесі прийняття рішень, група міжнародних НУО підготувала та публічно підписала першу глобальну хартію підзвітності міжнародних адвока-

⁸⁷ Вказані принципи можна знайти на веб-сайті: http://www.independentsector.org/uploads/Accountability_Documents/Principles_for_Good_Governance_and_Ethical_Practice.pdf

⁸⁸ Див. веб-сайт: <http://www.efc.be/Legal/Documents/EFCPinciplesGoodPractice.pdf>

ційних організацій. Цей детально розроблений саморегуляторний документ зобов'язує сторони, що його підписали, дотримуватися певних чітких принципів і стандартів, які можуть служити критеріями відповідальності ОГС для бенефіціаріїв, прибічників, донорів і широкої громадськості. У 2006 році Хартію підзвітності міжнародних неурядових організацій підписали 11 провідних міжнародних НУО. У цій добровільній саморегуляторній ініціативі сформульовані спільні цінності, принципи та практичні методи, якими повинна керуватися діяльність НУО. Хартія проголошує прозорість і підзвітність обов'язковими критеріями належного управління, а отже, НУО повинні суворо дотримуватися тих же високих стандартів, яких вимагають від інших. Прагнучи забезпечити більшу прозорість діяльності НУО, Хартія зобов'язує сторони, які її підписали, не рідше одного разу на рік звітувати про свою діяльність і досягнуті результати. Такий звіт повинен включати:

- Місію та цінності.
- Завдання та результати, досягнуті в програмній та адвокаційній діяльності.
- Вплив на навколишнє середовище.
- Структура та процеси управління, ключові посадові особи.
- Основні джерела фінансування з боку корпорацій, фондів, урядів і фізичних осіб.
- Фінансові показники.
- Дотримання вимог цієї Хартії.
- Контактну інформацію⁸⁹.

На національному рівні ОГС держав – членів ЄС розробили різноманітні Кодекси поведінки, які й були покладені в основу Хартії підзвітності неурядових організацій. Естонський кодекс етики некомерційних організацій був прийнятий у 2002 році на Генеральній асамблеї «круглого столу» естонських некомерційних організацій. У цьому Кодексі проголошені наступні основні принципи: добросовісність, рівноправність, гідність, відкритість, солідарність, співробітництво, розмаїття та надійність. Ключові принципи діяльності, про які йде мова в Кодексі:

- Демократичне управління.
- Громадянська мужність і уважність.
- Самодостатність і розумне використання коштів та ресурсів.
- Відповідальність і підзвітність.
- Відкритість і прозорість.
- Незалежність і уникнення конфліктів інтересів.
- Обов'язковість і визнання авторства ідей.
- Толерантність.

Додатково до цих ініціатив Робоча група країн Центральної та Східної Європи з проблем управління неурядовими організаціями підготувала «Посібник з управління НУО». Він містить набір рекомендацій, які б могли сприяти формуванню спільного для всього регіону розуміння засад належного управління НУО. Посібник проголошує вісім основних принципів:

- НУО підзвітні своїм громадам.
- Належне управління має свою формальну структуру.
- Належне управління – це базова форма підзвітності.
- Належне управління передбачає відокремлення управління від менеджменту.
- НУО – це організації, що виконують певну місію.
- НУО дотримуються найвищих професійних та етичних стандартів.
- НУО здійснюють відповідальне розпорядження ресурсами та їх мобілізацію.
- НУО чуйно реагують на потреби громад, яким вони служать.

⁸⁹ International Non Governmental Organizations Accountability Charter [Хартія підзвітності міжнародних неурядових організацій], див. вебсайт: <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wpcms/wp-content/uploads/ingo-accountability-charter-eng.pdf>

Посібник містить контрольний список запитань, який допомагає ОГС контролювати дотримання стандартів.

Ще один саморегуляторний документ, спрямований на утвердження доброчесності в секторі ОГС і зміцнення довіри до відносин між громадянами та урядом, – це Схема сертифікації, якою користуються деякі ОГС для оцінки дотримання стандартів доброчесності. Ці схеми можуть базуватися на самооцінці або на результатах атестації, проведеної третьою стороною.

Схеми самосертифікації, як правило, застосовуються після прийняття Кодексу поведінки/хартії підзвітності. Вони вимагають від ОГС проходження процесу внутрішньої перевірки і виступу з формальною заявою про дотримання нею чіткого набору стандартів. Типовий приклад такої схеми самосертифікації – Акредитація національних відділень «Транспаренсі Інтернешнл». Головна мета схеми – забезпечити, щоб усі національні відділення цієї організації дотримувалися найвищих стандартів доброчесності і були сильно вмотивованими, ефективними та підзвітними у своїх діях. Акредитація новоствореного відділення складається з трьох основних етапів:

1. **Підготовчий процес**, під час якого група осіб (фізичних або вже існуюча організація) підписує з керівництвом ТІ «Угоду про надання статусу національної контактної особи». Цей статус надається на два роки.
2. **Тимчасова акредитація**: у дворічний строк після отримання статусу Національної контактної особи, організація «Національного відділення, що формується» має бути повністю завершена. Цей статус надає йому право присутності на загальних зборах членів ТІ, але без права брати участь у голосуванні.
3. **Акредитація**: у дворічний строк після отримання статусу «Національного відділення, що формується», якщо організація продемонструє достатню рішучість, старанність і компетентність у справі боротьби з корупцією, вона може подати заявку на повну акредитацію. До заявки, яка надсилається до головного офісу ТІ, залучаються наступні документи:
 - заповнена форма самооцінки Національного відділення для початкової акредитації;
 - копії останніх за часом фінансових звітів, які пройшли аудиторську або іншу незалежну перевірку;
 - зведена фінансова звітність на вимогу Фінансового комітету правління ТІ;
 - документальне свідоцтво про розпочату або завершену реєстрацію назви та логотипу ТІ в країні даного Національного відділення / територіальній одиниці від імені ТІ;
 - кодекс поведінки;
 - публікація Реєстру інтересів членів керівного органу Національного відділення, що формується – згідно з діючими в ТІ внутрішніми правилами попередження конфлікту інтересів;
 - останній за часом план роботи та бюджет;
 - останній річний звіт⁹⁰.

Один раз на три роки провадиться перевірка Національних відділень ТІ на предмет підтвердження, що вони продовжують дотримуватися вимог Парасолькової заяви, основних принципів і цілей ТІ. Це робиться шляхом заповнення формуляру самооцінки відповідями на запитання стандартної акредитаційної перевірки. Крім того, Акредитаційний комітет правління ТІ може в будь-який момент ініціювати окрему перевірку, вказавши її причини.

Реалізований організацією One World Trust Глобальний проект підзвітності розробив подібну до схеми самоакредитації структуру GAP, яка служить організаціям зручним механізмом запровадження підзвітності на практиці. GAP установлює певні критерії підвищення

⁹⁰ http://www.transparency.org/about_us/organisation/accreditation#accred

підзвітності організації перед зацікавленими сторонами. Ця система, що має форму опитувального листа, функціонує на основі чотирьох головних параметрів:

- Прозорість;
- Участь;
- Оцінка;
- Механізми подання скарг і реагування на них.

Впровадження цих параметрів у практичну діяльність і внутрішні процедури організації дозволяє їй звітувати перед зацікавленими сторонами, враховувати їхні точки зору, а в разі необхідності вони й самі можуть притягати її до відповідальності. Структура GAP розроблена як доповнення до вже існуючих нормативно-правових структур, кодексів поведінки та ініціатив підвищення підзвітності.

На відміну від описаних вище схем? деякі країни та організації запровадили у себе схеми сертифікації третіми сторонами, згідно з якими незалежна організація перевіряє виконання певного набору принципів або стандартів. Прикладом такого механізму може послужити австрійський «Знак якості для пожертв». Цей механізм був створений після грандіозного скандалу, який вибухнув у 1998 році навколо махінацій зі збором благодійних пожертв. У 1999 році Австрійський інститут фандрейзингових організацій створив робочу групу, поставивши перед нею завдання – розробити чіткі й прозорі стандарти збору коштів. До складу групи увійшли члени парасолькових організацій НКО, представники державних установ, засобів масової інформації, фандрейзингових об'єднань та організацій захисту прав споживачів. Як результат, у 2001 році в Австрії був запроваджений «Знак схвалення» для благодійних організацій. Він містить список критеріїв, яких повинні дотримуватися організації, і за якими їх щороку перевірятимуть незалежні бухгалтерські фірми. Оскільки в Австрії всі бухгалтерські інституції є членами Австрійської палати ліцензованих бухгалтерів і податкових консультантів, організації можуть вибирати аудиторську фірму на власний розсуд. Аналогічні системи акредитації створені в Нідерландах і Німеччині.

На міжнародному рівні Міжнародний комітет фандрейзингових організацій, установив стандарти, які допомагатимуть національним акредитаційним органам забезпечувати дотримання організаціями громадянського суспільства високих стандартів доброчесності та цільове витрачання державних коштів. Ці стандарти охоплюють п'ять основних сфер діяльності:

- членський склад і коло обов'язків керівного органу;
- реалізація суспільно-корисних цілей;
- податково-бюджетний контроль, менеджмент і звітність;
- практичні методи фандрейзингу [збору коштів];
- забезпечення публічної доступності інформації.

Мета названих вище стандартів – гармонізація національних акредитаційних систем і встановлення принципів, яких повинні дотримуватися міжнародні неурядові або некомерційні приватні організації, що займаються публічним збором коштів у благодійних чи суспільно-корисних цілях.

Конечність підвищення прозорості та підзвітності сектору громадянського суспільства набрала ще більшої сили після терактів 11 вересня, які дали додатковий поштовх запровадженню суворих механізмів підзвітності в секторі НУО. У своїй Пояснювальній записці до Спеціальної рекомендації VIII щодо некомерційних організацій Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (ФАТФ), зокрема, настійно порекомендувала урядам:

- проводити внутрішні перевірки своїх некомерційних секторів або мати можливість своєчасно отримувати інформацію про їхню діяльність, розміри та інші важливі характеристики;
- проводити чітку політику сприяння прозорості, доброчесності та громадській довірі до адміністрації та керівництва всіх НКО;

- вживати заходів з метою забезпечення ефективного нагляду та моніторингу своїх секторів НКО;
- забезпечувати обов'язкове ліцензування або реєстрацію НКО та публічну доступність інформації про:
 - ✓ цілі та завдання їхньої заявленої діяльності;
 - ✓ персональні дані осіб, які володіють, контролюють або керують їхньою діяльністю, включаючи старших співробітників, членів правління і попечителів.

З метою забезпечення більшої прозорості та добросовісності в роботі сектора громадянського суспільства і попередження в такий спосіб спроб фінансування тероризму ФАТФ рекомендує органам державної влади зобов'язати ОГС щорічно публікувати свої фінансові звіти з детальним постатейним відображенням доходів і витрат, а також запровадити механізми моніторингу дотримання організаціями громадянського суспільства застосованих норм і правил. Ці рекомендації не відрізняються скільки-небудь суттєво від уже існуючих механізмів у більшості країн ЄС. Різноманітні форми реєстрів, публічних баз даних і механізмів моніторингу вже створені в Ірландії, Болгарії, Мальті, Угорщині, Австрії, Естонії, Англії, Польщі та інших країнах. Виконанню зазначених вище вимог сприяють і деякі саморегуляторні ініціативи європейського та національного рівня (Хартія підзвітності, система акредитації в Нідерландах тощо).

Зі свого боку ПРООН розробила критерії оцінки можливостей ОГС для своєї процедури відбору партнерів (див. Додаток 5). Основні критерії згруповані під наведеними нижче рубриками:

- Правовий статус та історія;
- Мандат, внутрішні правила та управління;
- Прибічники та зовнішні підтримка;
- Технічні можливості;
- Управлінські можливості;
- Адміністративні можливості;
- Фінансові можливості.

Цей документ служить посібником з відбору організацій-партнерів. Він не був задуманий як придатна для будь-кого «безрозмірна одежина» чи оціночна картка для ОГС. Проте він допомагає забезпечити, щоб організації-партнери були так само підзвітні, прозорі та відкриті, як їхні організації-донори. Ця система визнає, що різні країни та ОГС суттєво відрізняються одна від одної за умовами функціонування громадянського суспільства, сферами компетенції ОГС та роллю, яку вони відіграють у суспільстві, і тому рекомендує адаптувати структуру відбору ОГС до місцевих потреб і контексту. Вжиття того чи іншого заходу з метою посилення підзвітності в жодному разі не повинно призвести до переобтяження сектору громадянського суспільства і поставити під загрозу його право вільного вираження поглядів та інтересів громадян.

V. ВИСНОВКИ

Відносини між урядом і громадянським суспільством у XXI столітті

У цьому дослідженні описані сучасні тенденції розвитку відносин між урядом і громадянами в контексті зміцнення взаємної довіри та забезпечення належного управління, що сприяє демократії, верховенству права та усталеному економічному розвитку. У ньому представлені зразки міжнародної, європейської та національної практики та ідеї, в яких знаходять вираження наступні основні тенденції:

- Організації громадянського суспільства відіграють важливу роль у сучасному політичному процесі. Вони сприймаються як цінні партнери, що приносять додаткові переваги і полегшують розробку та проведення в життя урядової політики.
- Організації громадянського суспільства мають бути ефективними та активними партнерами, вносити конструктивні й добре збалансовані зауваження та пропозиції, тобто стати складовим елементом процесу прийняття рішень.
- Обов'язки та поле діяльності ОГС значно розширилися, і на всіх рівнях управління: міжнародному, європейському, національному, регіональному та місцевому – до відання ОГС відноситься дедалі більша кількість питань.
- Розширення сфери компетенції поєднується з більшою відповідальністю. Від ОГС очікують і вимагають дотримання тих же стандартів поведінки, що й від органів державної влади.
- Сектор громадянського суспільства та органи державної влади спільними зусиллями дбають про те, щоб ОГС, залучені до процесу прийняття рішень, представляли істинні інтереси громадян.
- Підзвітність, прозорість і відкритість стали ключовими принципами, які однаково поширюються на всіх партнерів у відносинах між урядом і громадянським суспільством.

Механізми сприяння відносинам між громадянами та урядом

Відносини, що сприяють зміцненню довіри між громадянами та урядами, регулюються «жорсткими» (правовими) та «м'якими» (кодексами поведінки тощо) документами. Застосування останніх залежить від політичного, адміністративного та культурного контексту в тій чи іншій країні. Найбільш поширені інструменти співробітництва:

- **Надання інформації:**
 - ✓ Закони про надання/доступ до інформації поряд із основним законом країни (конституцією) є головними гарантіями надання своєчасної та повноцінної інформації
 - ✓ Інструкції для державних чиновників і громадян розробляються з метою дохідливого роз'яснення процедур доступу до інформації
 - ✓ Органи державної влади зобов'язані займати активну позицію та брати на себе проактивну роль у процесі надання інформації. Головний принцип полягає в тому, що органи влади повинні надавати всю потрібну громадянам інформацію без попереднього запиту
 - ✓ Кілька держав-членів та інституцій ЄС розробили мінімальні стандарти надання інформації, які в обов'язковому порядку повинні оприлюднюватися державними органами
 - ✓ Вебсайти/портали органів державної влади стали центрами легкого доступу до інформації. Розробляються стандарти уніфікації порядку надання інформації

- **Консультації:**

- ✓ Створення консультативних органів на всіх рівнях прийняття рішень. До складу цих органів можуть входити представники державних органів та організацій громадянського суспільства, або самі лише представники ОГС. Сфери їхньої компетенції можуть бути різними – від суто дорадчих функцій до права «вето» та формування певних програмних документів
- ✓ Процедури проведення консультацій або регулюються національною правовою системою, або приймаються як програмні документи, не обов'язкові до виконання
- ✓ Існує певне взаєморозуміння щодо основних етапів і стадій процесу проведення публічних консультацій
- ✓ Кодекси належної практики / рекомендації повсюдно сприймаються як найкращий інструмент проведення всебічних, зрозумілих та ефективних консультацій
- ✓ Консультаційний процес широко базується на засобах електронних технологій. З метою сприяння обміну думками та залучення до обговорень широкої громадськості були створені веб-портали участі/консультацій
- ✓ Громадянські форуми/ агори/ журі були організовані як чутливі засоби вимірювання «пульсу» сектору громадянського суспільства, даючи йому змогу активно формувати майбутню політику на всіх політичних рівнях

- **Підзвітність:**

- ✓ Для того щоб забезпечити ефективне врахування інтересів та задоволення потреб громадян, повсюдно створюються органи моніторингу із представників організацій громадянського суспільства
- ✓ Суспільні договори/спільні заяви сприймаються як механізми забезпечення прозорості та відповідальності у відносинах між урядом і громадянським суспільством. Ці документи містять опис основних сфер втручання, інструментів співробітництва та стандартів поведінки, яких повинні дотримуватися всі зацікавлені сторони
- ✓ Ініціативи з партиципаторного формування бюджетів проклали собі шлях як інструменти забезпечення підзвітності на рівні місцевого самоврядування. Поза притягненням державних органів до відповідальності за свої дії вони дозволяють громадянам брати активну участь у розподілі та витрачання державних ресурсів, даючи їм змогу самим формувати середовище, в якому вони живуть
- ✓ Електронні технології дозволили громадянам регулярно оцінювати ефективність роботи державних органів. Для оцінки якості та ефективності розробленого політичного курсу широко застосовуються прикладні Інтернет-програми

Механізми сприяння розвитку довірчих відносин між урядами та ОГС

«М'які» документи (рекомендації, кодекси поведінки) переважно застосовуються для забезпечення представницького характеру, підзвітності та відкритості діяльності ОГС. Ініціативи уряду та сектору ОГС втілюються в життя в наступних напрямках:

- Кодекси поведінки/хартії підзвітності приймаються багатьма ОГС як заяви про цінності та стандарти поведінки, яких вони дотримуються і за виконання яких вони будуть зобов'язані звітувати
- Запроваджуються механізми самоакредитації та незалежної акредитації, які забезпечують дотримання організаціями громадянського суспільства високих стандартів доброчесності та цільове витрачання державних коштів
- На підтримку виконання принципів належного управління у діяльності ОГС були розроблені практичні інструменти реалізації підзвітності (у формі рекомендацій, опитувальних листів для оцінки недоліків тощо)

- Існує чітке розуміння того, що прозорість, відкритість і підзвітність у стосунках між урядом і громадянами вимагають наявності чітко виписаної правової бази, яка визначатиме ролі, права та обов'язки ОГС, а також відповідні зобов'язання державних інституцій. Це також означає, що ОГС і уряди повинні спільними зусиллями розробити набір критеріїв для відбору тих громадських організацій, які залучатимуться до співробітництва та партнерських ініціатив.

VI. ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ШЛЯХІВ ЗМІЦНЕННЯ ДОВІРИ МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА ОГС

Заходи, спрямовані на зміцнення довіри громадян до спроможності органів державної влади забезпечувати належне управління

- Розробка спільної заяви ОГС та пріоритетів у сфері управління, завдань та механізмів роботи (можливі приклади: Суспільний договір у Великобританії або Концепція розвитку громадянського суспільства в Естонії). Головна мета: створення чіткої структури співробітництва між урядом і громадянським суспільством. Водночас, підписавши цей документ, сектор громадянського суспільства та уряд зобов'язуються дотримуватися єдиних стандартів поведінки.
- Розробка мінімальних стандартів та/або керівних принципів проведення публічних консультацій.
- Підготовка проектів та підписання міжінституційних угод та обов'язкових до виконання рекомендацій щодо призначення представників громадянського суспільства, методів організації та фінансування консультацій. Ці рекомендації повинні спільно розроблятися урядом і сектором громадянського суспільства.
- Відкриття консолідованого консультативного порталу як центрального пункту збору відгуків громадян на політичні пропозиції та проекти нормативних актів. Цей портал має стати платформою для двостороннього зв'язку між громадянами та державними інституціями (успішні приклади можна знайти в Естонії, Нідерландах та Великобританії).
- Створення відкритої бази даних про НУО, які володіють експертними знаннями в різних сферах громадського життя (можна взяти за взірець публічний реєстр Європейської комісії). Така база даних ефективно впроваджує прозорість і підзвітність у діяльність ОГС. З іншого боку, вона сприятиме співробітництву між ОГС і державними інституціями, якщо останні зобов'язуються розсилати зареєстрованим ОГС, які працюють у відповідних сферах, проекти всіх нормативних актів, котрі підлягають обговоренню. Таким чином, створюватимуться додаткові гарантії того, що всі зацікавлені сторони будуть поінформовані з перших кроків підготовки та/або обговорення стратегічних документів (див. процедури, що діють в Естонії та ЄК, як приклади належної практики).
- Впровадження «законодавчого відбитку» (залученого до парламентської доповіді індикативного списку зареєстрованих представників інтересів, з якими були проведені консультації і які зробили значний внесок у підготовку доповіді чи законодавчої пропозиції).
- Забезпечення легкого доступу до документів та інформації шляхом впровадження правил уніфікації урядових вебсайтів.
- Впровадження законодавчого регулювання лобістської діяльності.
- Створення на національному рівні консультативного органу з розширеними дорадчими функціями (успішні приклади: Національна рада у Словенії, Економічна і соціальна рада в Болгарії).
- Нарощування потенціалу та здатності державних чиновників і представників ОГС активно та конструктивно спілкуватися і взаємодіяти з ОГС/державними інституціями. Сприяння змінам у культурі та кращому розумінню ролі ОГС у процесі прийняття рішень.
- Активізація застосування електронних технологій, які сприятимуть залученню громадськості та моніторингу. Успішні приклади ініціатив, придатних до застосування в інших умовах:

- ✓ Ініціатива з інтерактивної розробки політичного курсу (цей прикладний Інтернет-ресурс містить зручні й прості онлайн-анкети, полегшуючи респондентам участь у процесі, а політичним керівникам – аналіз отриманих результатів).
- ✓ Система якісної та кількісної оцінки ефективності електронного врядування (інструмент прогностичного контролю реакції населення при громадських обговореннях різних запланованих заходів, який сприяє взаємодії між громадянами, а також між громадянами та суспільством).
- ✓ Програми Voting assistant та Voting Tracker (Нідерланди).

Заходи, спрямовані на зміцнення довіри уряду до надійності експертних знань і висновків ОГС

- Розробка спільних Хартій підзвітності /Кодексів, які встановлюють єдині стандарти поведінки
- Впровадження Кодексів поведінки, процедур самоакредитації або незалежної акредитації
- Підготовка щорічних звітів ОГС, які можуть включати наступні позиції:
 - ✓ Місія та цінності
 - ✓ Завдання та результати, досягнуті в програмній та адвокаційній діяльності
 - ✓ Вплив на навколишнє середовище
 - ✓ Структура та процеси управління, ключові посадові особи
 - ✓ Основні джерела фінансування з боку корпорацій, фондів, урядів і фізичних осіб
 - ✓ Фінансові показники
 - ✓ Дотримання вимог Хартії підзвітності
 - ✓ Контактна інформація
- Визначення та застосування набору критеріїв для відбору тих громадських організацій, з якими органи державної влади встановлюватимуть співробітництво та партнерські стосунки. Набір об'єктивних і попередньо визначених критеріїв може, зокрема, включати наступне:
 - ✓ Структура та членський склад НУО
 - ✓ Прозорість організації та методів роботи
 - ✓ Попередня участь у роботі комітетів та робочих груп
 - ✓ Послужний список, що свідчить про належну компетенцію, щоб давати консультації у певній сфері діяльності
 - ✓ Здатність виступати в ролі каталізатора обміну інформацією та думками між органами влади та громадянами. (Дискусійний документ Комісії, Комісія та неурядові організації: Побудова більш міцного партнерства). Індикатори оцінки участі ОГС повинні розроблятися на національному рівні в тісному співробітництві з представниками ОГС.

ЧАСТО ВЖИВАНІ СКОРОЧЕННЯ

ЦСЄ – Центральна та Східна Європа

CIVICUS – Всесвітній Альянс за громадську участь

РЄ – Рада Європи

ОГС – Організації громадянського суспільства

DIFID – Міністерство міжнародного розвитку Великобританії

ЄК – Європейська комісія

ЕКОСОП – Економічна та соціальна рада ООН

ЄЕСК – Європейський економічний та соціальний комітет

КРЕС – Концепція розвитку естонського громадянського суспільства

ЄП – Європейський парламент

ЄС – Європейський Союз

НУО – Неурядові організації

НДА – Недержавні актори

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

ОБСЕ – Організація з безпеки та співробітництва в Європі

ТІ – Транспаренсі Інтернешнл

Вбр – Великобританія

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ПРООН – Програма розвитку ООН

ЮНЕП – Програма ООН з навколишнього середовища

ВБ – Всесвітній банк

ДОДАТОК 1**Матриця громадської участі, Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень**

Партнерство	Робоча група або комітет	Спільна підготовка документів	Спільне прийняття рішень	Стратегічні партнерські зв'язки	Робочі групи або комітети	Робочі групи або комітети
Діалог	Слухання та громадські форуми Громадські форуми та майбутні ради Основні контакти в органах управління	Слухання, групи запитань і відповідей Семінари експертів Багатосторонні комітети та дорадчі органи	Відкриті пленарні засідання або засідання комітетів	Семінари з нарощування потенціалу Навчальні семінари	Робочі групи або комітети	Семінари та дискусійні форуми
Консультації	Петиції Консультації в режимі онлайн або інші методи	Слухання та групи запитань і відповідей Семінари експертів Багатосторонні комітети та дорадчі органи	Відкриті пленарні засідання або засідання комітетів	Заходи, конференції, форуми, семінари	Механізми зворотного зв'язку	Конференції або зустрічі Консультації в режимі онлайн
Інформація	Легкий та відкритий доступ до інформації Дослідження Кампанії та лобювання Вебсайт для основних документів	Відкритий та вільний доступ до програмних документів Вебсайт для ключових документів Кампанії та лобювання Мовлення в Інтернеті Внесок досліджень	Кампанії та лобювання	Відкритий доступ до інформації Вебсайт для доступу до інформації Оповіщення електронною поштою Запитання, що часто ставляться Процедури публічного тендеру	Відкритий доступ до інформації Збір даних Оцінки Дослідження	Відкритий доступ до інформації
Рівні участі						
Етапи прийняття політичних рішень	Розробка порядку денного	Підготовка документів	Рішення	Виконання	Моніторинг	Перегляд

ДОДАТОК 2

Керівні принципи залучення громадян до розробки політичного курсу

Дане дослідження пропонує наступні керівні принципи успішного інформування, проведення консультацій та активної участі громадян у розробці політичного курсу:

1. Обов'язковість

Керівництво та суворобов'язковість у сфері інформування, консультацій та активної участі в розробці політичного курсу необхідні на всіх рівнях, починаючи з політиків, керівників та державних чиновників.

2. Права

Права громадян на доступ до інформації, забезпечення зворотного зв'язку, консультування та активну участь у розробці політичного курсу мають бути основані на законі або політиці. Так само має бути чітко встановлений обов'язок уряду реагувати на дії громадян, які здійснюють свої права. Для реалізації цих прав необхідні незалежні інститути або їхні еквіваленти, які здійснюватимуть відповідний нагляд.

3. Ясність

З самого початку мають бути чітко визначені цілі та межі інформування, консультування та активної участі в розробці політичного курсу. Відповідні ролі та обов'язки громадян (щодо участі) та уряду (щодо прийняття рішень, за які він відповідає) мають бути зрозумілими для всіх.

4. Час

Публічні консультації та активна участь повинні починатися якомога раніше, щоб могло з'явитися більше політичних рішень і зросло шанси їх успішного виконання. Для того щоб консультації та участь були більш ефективними, необхідно надати достатній час. Інформування необхідне на всіх етапах розробки політичного курсу.

5. Об'єктивність

Інформація, що надається урядом, має бути об'єктивною, повною та доступною. При здійсненні права на доступ до інформації та участь не повинно бути дискримінації громадян.

6. Ресурси

Для того щоб інформування, консультації та активна участь були ефективними, необхідні відповідні фінансові, кадрові та технічні ресурси. Державні чиновники повинні володіти необхідними вміннями, мати інструкції та можливості для навчання, а також організаційну культуру, яка підтримуватиме їхні зусилля.

7. Координація

Ініціативи щодо інформування, вивчення думок громадян та консультацій з ними мають бути скоординовані в уряді, щоб покращити управління знаннями, гарантувати програмну узгодженість, уникнути дублювання та зменшити ризик «консультаційної втоми» серед громадян і організацій громадського суспільства. Координаційні зусилля не повинні ослаблювати здатності державних установ впроваджувати інновації та гарантувати гнучкість.

8. Підзвітність

Уряди зобов'язані звітувати в тому, як вони використали внесок громадян, отриманий шляхом висловлення ними своєї думки, публічних консультацій та активної участі. Для загального підвищення підзвітності уряду вирішальне значення мають методи, які гарантують, що процес розробки політичного курсу буде відкритим, прозорим, підлягатиме зовнішньому контролю та перевірці.

9. Оцінка

Урядам необхідні засоби, інформація та здатність оцінювати їхню діяльність після надання інформації, проведення консультацій та залучення громадян до розробки політичного курсу, щоб адаптуватися до нових вимог і мінливих зовнішніх умов.

10. Активна громадянська позиція

Урядам корисні активні громадяни та динамічне громадянське суспільство; вони здатні робити конкретні кроки, щоб полегшити доступ до інформації та участь, збільшити поінформованість, удосконалити освіту та вміння громадян, а також підтримати розвиток правоздатності організацій громадянського суспільства

Джерело: Залучення громадян до розробки політичного курсу: Інформація. Консультації та громадська участь, 2001, ОЕСР Концептуальна записка з питань державного управління, №10

ДОДАТОК 3

Модель схеми публікації⁹¹

Ця модель схеми публікації підготовлена та затверджена Комісаром з питань інформації. Будь-який державний орган може взяти її на озброєння в незмінному вигляді. Вона не потребує додаткового затвердження й залишається чинною до окремого повідомлення.

Ця схема публікації зобов'язує орган влади робити інформацію доступною для широкої громадськості в порядку своєї повсякденної службової діяльності. Інформація, що підлягає оприлюдненню, розподілена на вказані нижче класи, згідно з якими вона й зберігається даним органом. Додаткову допомогу у визначенні класу інформації надають призначені для окремих секторів практичні настанови, які видаються Комісаром з питань інформації.

Схема публікації зобов'язує державний орган:

- Проактивно публікувати інформацію або в інший спосіб робити її доступною в порядку своєї повсякденної діяльності; в тому числі оприлюднювати екологічну інформацію, яка знаходиться в розпорядженні даного органу та підпадає під наведену нижче класифікацію.
- Скласти перелік інформації, яка знаходиться в розпорядженні даного органу та підпадає під наведену нижче класифікацію.
- Проактивно публікувати або в інший спосіб робити інформацію доступною в порядку своєї повсякденної діяльності згідно з положеннями цієї схеми.
- Розробити та опублікувати методи, якими у звичайному порядку надається доступ до тієї чи іншої інформації, щоб громадяни мали можливість легко її знаходити та оцінювати.
- Регулярно переглядати та оновлювати інформацію, яку даний орган оприлюднює за цією схемою.
- Скласти таблицю розцінок на доступ до інформації, яка проактивно оприлюднюється.
- Зробити цю схему публікації доступною для широкої громадськості.

Класи інформації

- **Хто ми такі і що ми робимо.** Організаційна інформація, місцезнаходження органу та його контактні дані, конституційне та правове регулювання
- **Які кошти ми витрачаємо і в який спосіб.** Фінансова інформація про прогнозовані та фактичні доходи, витрати, тендери, закупівлі та контракти
- **Які у нас пріоритети, і як ми працюємо.** Інформація про стратегії та ефективність роботи, плани, оцінки, інспекції та перевірки
- **Як ми приймаємо рішення.** Політичні пропозиції та рішення. Процеси прийняття рішень, внутрішні критерії та процедури, консультації
- **Наші внутрішні правила та процедури.** Чинні письмові протоколи виконання наших функцій та обов'язків
- **Списки та реєстри.** Інформація, яка згідно з вимогами закону зберігається в реєстрах, а також в інших списках і реєстрах, пов'язаних із функціями даного органу
- **Послуги, які ми пропонуємо.** Поради та рекомендації, брошури та листівки, транзакції та прес-релізи. Опис послуг, які пропонуються

⁹¹ Зразок схеми публікації вміщений на вебсайті Офісу Комісара з питань інформації (Великобританія): http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/generic_scheme_v1.0.pdf

Вказані вище класи інформації, як правило, не включають:

- Інформацію, розкриття якої забороняється законом, або яка становить виняток згідно із Законом про свободу інформації, або в інший законний спосіб, вважається захищеною від розкриття;
- Інформація у формі проектів документів;
- Інформація, яка вже не є легкодоступною, оскільки вона зберігається у переданих до архіву файлах, або доступ до якої утруднений з аналогічних причин

Метод опублікування інформації, згідно з цією схемою, доводиться до широкого відома

Орган влади чітко й дохідливо доводить до відома громадськості, яка саме інформація охоплена цією схемою і як її можна отримати. Якщо державний орган має таку можливість, інформація надаватиметься на вебсайті. Якщо розміщувати інформацію на вебсайті нецільно або якщо громадянин не бажає ознайомитися з нею через вебсайт, державний орган повідомляє, як цю інформацію можна отримати іншими способами, і надавати її вказаними способами. За виняткових обставин певна інформація може бути надана тільки для особистого перегляду. Якщо запитувачем названий саме такий спосіб, йому будуть повідомлені потрібні контактні дані. Відповідний час для перегляду такої інформації призначається в межах розумного строку. Інформація надається тією мовою, в якій вона зберігається, або іншою, яка вимагається законом. Якщо закон зобов'язує орган влади зробити переклад будь-якої інформації, він це робить. Зобов'язання щодо надання інформації в інших формах чи форматах, передбачені законодавством про осіб з обмеженими можливостями та дискримінацію, а також будь-якими іншими законами, неухильно виконуватимуться при наданні інформації за цією схемою.

Плата, що може стягуватися за інформацію, опубліковану за цією схемою

Мета цієї схеми – надання відкритого доступу до максимально можливого обсягу інформації з мінімальними незручностями та фінансовими витратами для населення. Розцінки, що встановлюються органом влади за матеріали, опубліковані у звичайному порядку, повинні бути обґрунтованими, прозорими та утримуватися на мінімальному рівні. Матеріали, опубліковані та розміщені на відкритому веб-сайті, надаються безкоштовно. Плата може стягуватися за інформацію, яка надається у визначеному Парламентом платному режимі.

Плата може стягуватися для покриття фактичних витрат, пов'язаних з її наданням, зокрема:

- за фотокопіювання;
- за відправку поштою та пакування;
- витрати, понесені безпосередньо в результаті перегляду інформації

Плата може також стягуватися за надану згідно з цією схемою інформацію, якщо це санкціоновано законом. За будь-яких обставин, включаючи загальні принципи права на доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів, розмір цієї плати встановлюється обґрунтовано і згідно з опублікованою та відкритою для широкого загалу таблицею або таблицями розцінок. Якщо за надання інформації належить певна плата, тоді до надання такої інформації запитувачеві видається квитанція з підтвердженням платіж. Внесення плати може бути затребуване до надання інформації.

Письмові запити

Не опублікована за цією схемою інформація, яка знаходиться в розпорядженні державного органу, може бути затребувана в письмовій формі, якщо її надання вважатиметься таким, що відповідає положенням Закону про свободу інформації.

ДОДАТОК 4

Мінімальні стандарти проведення консультацій із зацікавленими сторонами⁹²

A. ЧІТКИЙ ТА ЯСНИЙ ЗМІСТ КОНСУЛЬТАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Усі пов'язані з консультаціями повідомлення мають бути чіткими й стислими, а також містити всю необхідну інформацію, щоб полегшити надання відповідей.

Інформація, вміщена в публічних і консультативних документах, повинна включати наступне:

- стислий виклад контексту, сфери дії та завдань консультації, включаючи опис конкретних питань, винесених на обговорення, або питань, які мають особливе значення для Комісії;
- детальну інформацію про всі слухання, зустрічі або конференції – у відповідних випадках;
- контактну інформацію та строки;
- роз'яснення діючих у Комісії процедур обробки внесків, якого зворотного зв'язку слід очікувати, а також подробиці наступних етапів розробки даного політичного курсу;
- посилання на відповідну документацію, якщо вона не залучена (в тому числі у разі доцільності, на допоміжні документи Комісії).

B. ЦІЛЬОВІ КОНСУЛЬТАТИВНІ ГРУПИ

При визначенні цільової групи (груп) консультаційного процесу Комісія повинна забезпечити, щоб відповідні сторони мали можливість висловити свої точки зору.

Для того щоб консультація відбувалася справедливо, Комісія повинна забезпечити адекватне охоплення консультаційним процесом наступних сторін:

- тих, на кого даний політичний курс справлятиме безпосередній вплив;
- тих, хто братиме участь в імplementації даного політичного курсу;
- тих органів, чиї заявлені цілі роблять їх безпосередньо зацікавленими в даному політичному курсі.

При визначенні відповідних учасників консультації Комісія повинна також враховувати наступні елементи:

- ширший вплив даного політичного курсу на інші сфери політики – приміром, на екологічні інтереси чи політику у сфері захисту споживачів;
- потребу в наявності спеціального досвіду, експертних або технічних знань – у застосовних випадках;
- необхідність залучення неорганізованих представників інтересів, у разі доцільності – послужний список учасників попередніх консультацій;
- необхідність підтримки у відповідних випадках належного балансу між представниками:
 - ✓ соціальних та економічних органів;
 - ✓ великих і малих організацій або компаній;

⁹² Витяг з документа: «Communication from the Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission» [Повідомлення Комісії: До зміцнення культури консультацій та діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій з зацікавленими сторонами], COM(2002) 704 final

- ✓ ширших аудиторій (наприклад, церков і релігійних громад) та окремих цільових груп (жінок, осіб похилого віку, безробітних або етнічних меншин);
- ✓ організацій держав – членів Європейського Союзу та країн, які не входять до складу ЄС (наприклад, країн-кандидатів, країн, що розвиваються, або великих торгових партнерів Європейського Союзу).

У разі доцільності Комісія заохочує внески зацікавлених сторін, організованих на європейському рівні.

Там, де існує офіційний або структурований консультативний орган, Комісія повинна вжити заходів з тим, щоб у його складі були належним чином представлені інтереси відповідного сектору. Якщо це не так, Комісія має обміркувати, як забезпечити належне врахування всіх інтересів (наприклад, через інші форми консультацій).

C. ПУБЛІКАЦІЯ

Комісія повинна забезпечити достатній інформаційний розголос та адаптувати свої комунікаційні канали до потреб усіх цільових аудиторій. Не відмовляючись від інших комунікаційних засобів, слід провадити відкриті публічні консультації в Інтернеті та розміщувати оголошення в «єдиних точках доступу».

Для якнайширшого охоплення громадськості буде створена єдина точка доступу для проведення консультацій, де зацікавлені сторони зможуть знайти інформацію та відповідну документацію. З цією метою Комісія скористається веб-порталом «Your-Voice-in-Europe» [Ваш голос у Європі]. При цьому може бути корисним збереження більш традиційних альтернатив Інтернету (прес-релізів, поштових розсилок). У разі доцільності та здійсненності Комісія повинна надавати пов'язані з консультаціями документи в альтернативних форматах, щоб зробити їх більш доступними для осіб з обмеженими можливостями.

D. ЧАСОВІ РАМКИ УЧАСТІ

Комісія повинна виділити достатньо часу для планування, надіслання відповідей на запитання та письмових пропозицій. Комісія повинна надати, як мінімум, 8-тижневий строк на отримання відгуків при проведенні письмових публічних консультацій, і повідомляти про збори (засідання) не пізніше ніж за 20 робочих днів.

Головне правило – надати тим, хто бере участь у консультаціях Комісії, достатньо часу на підготовку та планування. При визначенні тривалості консультацій слід досягти розумного балансу між необхідністю отримання достатньої вхідної інформації та необхідністю швидко прийняти рішення. У невідкладних випадках, або якщо зацікавлені сторони вже мали достатньо можливостей для висловлення своїх думок, тривалість консультацій можна скоротити.

З іншого боку, може виникнути потреба в подовженні консультаційного періоду понад установлений 8-тижневий строк з метою врахування:

- потреби європейських або національних організацій проконсультуватися зі своїми членами з метою вироблення єдиної точки зору;
- певних існуючих обов'язкових до виконання документів (це, зокрема, стосується вимог щодо надіслання повідомлень в угодах про вступ до ВТО);
- специфіки даної пропозиції (приміром, з огляду на широке коло зацікавлених сторін чи складність обговорюваного питання);
- основних святкових періодів.

По закінченні строку подачі зауважень та пропозицій Комісія закриває консультацію і переходить до наступних кроків адміністративного процесу (скажімо, до підготовки рішення Комісії).

Е. ПІДТВЕРДЖЕННЯ ОТРИМАННЯ І ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК

Отримання зауважень і пропозицій повинно підтверджуватися. Результати відкритої публічної консультації належить розміщувати на вебсайтах, з'єднаних ланками з єдиною точкою доступу в Інтернеті.

Залежно від кількості надісланих зауважень і наявних ресурсів, підтвердження можуть надаватися у формі:

- індивідуальної відповіді (електронною поштою або квитанцією про отримання) або
- колективної відповіді (електронною поштою або в єдиній точці доступу для консультацій Комісії в Інтернеті; якщо зауваження розміщуються в єдиній точці доступу у строк не більше 15 днів, отримання вважатиметься підтвердженням).

Надіслані зауваження будуть ретельно проаналізовані, щоб з'ясувати, в якій мірі висловлені в них погляди можуть бути враховані в політичних пропозиціях. Зауваження, що надійшли під час відкритих публічних консультацій, будуть оприлюднюватися в єдиній точці доступу. Результати інших форм консультацій слід, наскільки можливо, представити на суд громадськості в єдиній точці Інтернет-доступу.

Комісія забезпечуватиме належний зворотний зв'язок з респондентами і широкою громадськістю. З цією метою пояснювальний меморандум, яким супроводжуватимуться законодавчі пропозиції Комісії або повідомлення Комісії за підсумками консультаційного процесу, включатиме результати цих консультацій, а також пояснення щодо порядку їх проведення і врахування результатів у даній пропозиції. Крім того, результати консультацій, проведених у процесі оцінки наслідків, будуть підсумовані у відповідних звітах.

ДОДАТОК 5: ПРООН, Інструмент оцінки ОГС

Джерело: Інструментарій зміцнення партнерства, ПРООН 2006

Частина I. Оцінка дотримання ОГС принципів ПРООН щодо партиципаторного людського розвитку та демократичного управління		
Індикатор	Сфери оцінки	Застосовні документи та методи
1.1 Правовий статус та історія		
Ступінь правової визначеності та біографічні показники		
1.1.1 Правовий статус	- Чи має ОГС законний статус? - Чи дотримується ОГС усіх вимог закону, пов'язаних з її правовою ідентичністю та реєстрацією?	- Назва та імена посадових осіб - Реєстрація в урядовому органі або «парасольковій» ОГС - Документи, що підтверджують реєстрацію в якості юридичної особи
1.1.2 Історія	- Дата створення та тривалість існування - Причини та обставини створення ОГС - Чи розвивається ОГС за сферою охоплення та масштабами діяльності?	- Річні звіти - Біографічна довідка про ОГС - Інформаційний комплект - Вебсайт

1.2 Мандат, політика та управління		
Сумісність цілей ОГС із цілями ПРООН і наявність розумної структури управління		
Індикатор	Сфери оцінки	Застосовні документи та методи
1.2.1 Мандат і політика	- Чи поділяє ОГС принципи людського розвитку ПРООН? - Чи працює ОГС у тих же сферах послуг, що й ПРООН? - Наскільки чітко вона усвідомлює свою роль?	- Заява про місію/ Статутні документи - Річний звіт - Програмні заяви
1.2.2 Управління	- З кого складається керівний орган, і які обов'язки він виконує? - У який спосіб незалежний керівний орган здійснює належний контроль? - Чи має ОГС чітку організаційну структуру з налагодженими зв'язками?	- Звіти про засідання керівного органу - Профіль членів правління/ попечителів - Копії правил і процедур - Протокол засідання керівного органу або прийняття рішення - Організаційна схема ОГС

Індикатор	Параметри оцінки	Застосовні документи та засоби
1.3 Прибічники та зовнішня підтримка		
Здатність будувати конструктивні відносини та завоювати високу репутацію в інших секторах		
1.3.1 Прибічники	- Чи має ОГС чітко окреслений контингент прибічників? - Чи це організація членського типу, чи ні? - Чи існує в ній бачення довгострокового розвитку громади? - Чи має ОГС регулярні партиципаторні зв'язки зі своїми прибічниками? - Чи поінформовані прибічники про ОГС та її діяльність, чи підтримують її?	- Заява про місію/ ціль - Веб-сторінка/ веб-форум - Бюлетень новин - Звіт про робочі візити на місце - Висвітлення у ЗМІ - Ресурсний центр або приміщення для відкритих зборів
1.3.2 Місцеві та глобальні зв'язки ОГС	- Чи належить ОГС до «парасолькових» організацій та/або мереж ОГС у своєму секторі? - Чи має ОГС міцні зв'язки в рамках спільноти ОГС та іншими суспільними інституціями?	- Членство/приналежність до «парасолькової» ОГС - Рекомендаційні листи - Участь у регіональних/ національних/ міжнародних зустрічах і конференціях ОГС - Угоди про партнерство з іншими ОГС

1.3.3 Інші партнерські зв'язки, мережі та зовнішні відносини	<ul style="list-style-type: none"> - Чи має ОГС партнерські зв'язки з державними установами/ агентствами ООН/ приватним сектором/ фондами/ тощо? - Чи є ці партнерські зв'язки джерелом фінансування? 	<ul style="list-style-type: none"> - Угоди про партнерство та/або меморандуми про взаєморозуміння - Документація про фінансування та список посилань - Звіти про зовнішню технічну підтримку з боку національних та/або міжнародних агентств - Протоколи партнерської взаємодії
---	---	---

Індикатор	Параметри оцінки	Застосовні документи та засоби
2.2 Управлінський потенціал		
Здатність планувати, контролювати та координувати свою діяльність		
2.2.1 Планування, моніторинг і оцінка	<ul style="list-style-type: none"> - Чи розробляє ОГС чіткі, внутрішньо узгоджені пропозиції та механізми втручання? - Чи включає розробка програми її регулярний перегляд? - Чи проводять ОГС щорічні збори, присвячені перегляду програм чи проектів? - Чи втілюється стратегічне планування в оперативну діяльність? - Чи є в оперативному плані завдання, які піддаються кількісному виміру? 	<ul style="list-style-type: none"> - Ретельно розроблені проектні та програмні документи, а також оцінки та звіти - Плани роботи/ оперативні плани - Оціночні звіти та звіти про результати моніторингу
2.2.2 Звітування та контроль за виконанням	<ul style="list-style-type: none"> - Чи звітує ОГС про свою роботу перед донорами, прибічниками, іншими ОГС, які займаються такою ж роботою, місцевою радою, відповідними міністерствами тощо? - Чи контролює ОГС виконання програми/проекту за конкретними показниками, чи оцінює досягнуті результати? - Чи враховує ОГС точку зору отримувачів своїх послуг при розробці та перегляді своїх програм? 	<ul style="list-style-type: none"> - Звіти про результати роботи - Звіти перед донорами та іншими зацікавленими сторонами - Внутрішні та зовнішні оціночні та аналітичні дослідження
2.3 Адміністративний потенціал		
Здатність забезпечити належну логістичну підтримку та інфраструктуру		
2.3.1 Приміщення та устаткування	<ul style="list-style-type: none"> - Чи має ОГС логістичну інфраструктуру та устаткування? - Чи може ОГС експлуатувати устаткування та здійснювати його технічне обслуговування? 	<ul style="list-style-type: none"> - Належна логістична інфраструктура: офісні приміщення, базове устаткування, комунальні служби - Комп'ютерна техніка та бібліотечні матеріали - Необхідне устаткування для даної сфери спеціалізації/ інвентарний список для контролю за станом майна і витрат

Індикатор	Параметри оцінки	Застосовні документи та методи
2.3.2 Постачання	<ul style="list-style-type: none"> - Чи здатна ОГС постачати товари, послуги та роботи на прозорій та конкурентній основі? 	<ul style="list-style-type: none"> - Стандартні контракти - Приклади того, як здійснюється постачання - Писані процедури визначення належного постачальника, здобуття найкращої ціни та розміщення замовлень

2.4 Фінансові можливості

Здатність забезпечити належне управління коштами (детальні інструкції та контрольні списки запитань для оцінки потенціалу фінансового менеджменту див. вебсайт: <http://www.undg.org/documents/6642-Framework for Cash Transfers to Implementing Partners.doc>)

2.4.1 Фінансовий менеджмент і ресурси фінансування	<ul style="list-style-type: none"> - Чи існує регулярний бюджетний цикл? - Чи продукує ОГС бюджети програм і проектів? - Якою максимальною сумою коштів розпоряджалася ОГС? - Чи забезпечує ОГС фізичну безпеку авансованих коштів, готівки та документації? - Чи здійснює ОГС виплати своєчасно та ефективно? - Чи існують в ОГС процедури щодо повноважень, відповідальності, контролю та підзвітності грошових операцій? - Чи має ОГС репутацію фінансово стабільної та надійної організації? 	<ul style="list-style-type: none"> - Поточні бюджети та фінансові звіти - Список основних і неосновних донорів, років фінансування - Писані процедури, що забезпечують ведення чіткої документації, дебету, кредиту та інвентарних списків - Система звітності, що відстежує всі зобов'язання та постатейні бюджетні витрати
2.4.2 Система бухгалтерського обліку	<ul style="list-style-type: none"> - Чи веде ОГС правильний, достовірний та інформативний бухгалтерський облік? - Чи здатна ОГС забезпечити ведення належної фінансової звітності та обліку? 	<ul style="list-style-type: none"> - Банківський рахунок або виписки з нього - Відревізовані фінансові звіти - Правильна, достовірна та інформативна система бухгалтерського обліку - Писані процедури обробки платіжних операцій для контролю ризиків шляхом розподілу обов'язків, ведення обліку фінансових операцій та звітності

Частина II. Оцінка здатності ОГС здійснювати проектний менеджмент

Індикатор	Сфери оцінки	Застосовні документи та методи
2.1 Технічний потенціал Здатність реалізувати проект		
2.1.1 Спеціалізація	<ul style="list-style-type: none"> - Чи посідає ОГС потрібну технічну кваліфікацію? - Чи збирає ОГС вихідну інформацію про своїх прибічників? - Чи володіє ОГС потрібними знаннями? - Чи перебуває ОГС у курсі про найновіші методики/ знання/ програмні заходи/ тенденції у своїй сфері компетенції? - Чи володіє ОГС знаннями і вміннями, які доповнюють собою компетенції ПРООН? 	<ul style="list-style-type: none"> - Публікації про діяльність, конкретні проблеми, аналітичні статті, програмні заходи - Звіти про участь у міжнародних, регіональних, національних або місцевих зустрічах - Інструментарій та методологія - Кількісні та якісні оцінки

2.1.2 Імплементация	<ul style="list-style-type: none"> - Чи має ОГС доступ до відповідної інформації/ресурсів і досвіду? - Чи має ОГС корисні зв'язки та мережі? - Чи знає ОГС, як добути вихідні дані, розробити індикатори? - Чи застосовує вона ефективні методи охоплення цільових аудиторій (тобто партиципаторні методи)? 	<ul style="list-style-type: none"> - Кількісні та якісні оцінки - Методології/ навчальні матеріали - Використання інструментарію, індикаторів і критеріїв/ методів нарощування потенціалу - Бази даних (СВО, партнерів тощо)
2.1.3 Людські ресурси	<ul style="list-style-type: none"> - Чи володіє персонал ОГС достатніми знаннями і досвідом? - Чи використовує ОГС місцеві можливості (фінансові/ людські/ інші ресурси)? - Чи здійснює ОГС сильну присутність у даній сфері діяльності? - Які ОГС має можливості координації зусиль між працівниками на місцях і головним офісом 	<ul style="list-style-type: none"> - Загальна характеристика персоналу, зокрема компетентність і професійний досвід - Плинність кадрів - Таблиця розподілу ролей і функцій - Звіти від національних або міжнародних агентств про технічний досвід для проведення діяльності та нарощування потенціалу

ПОСИЛАННЯ

A Toolkit for Strengthening Partnership, 2006, United Nations Development Programme [Інструментарій зміцнення партнерства, 2006, Програма розвитку ООН]

Accountability series, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank [Серія «Підзвітність», міжнародний банк реконструкції та розвитку, Всесвітній банк]

Andrea Cornwall and John Gaventa, 2001, Bridging the gap: citizenship, participation and accountability, PLA Notes 40 [Андреа Корнуолл і Джон Гавента, 2001, Подолання розриву: громадянство, участь і підзвітність]

Anwar Shah, Participatory Budgeting, 2007, Public Sector Governance and [Анвар Шах, Партиципаторний бюджетний процес, 2007, Управління державним сектором і]

CIVICUS Participatory Governance Programme 2006-2008, Concept Note, June 2006, World Alliance for Citizen Participation [Програма партиципаторного управління CIVICUS 2006-2008, Концептуальна записка, червень 2006, Всесвітній альянс за громадську участь]

Civil Dialogue – Making it work better, 2006, Civil Society Contact group, Brussels [Суспільний діалог – Стимул до кращої роботи, 2006, Контактна група «Громадянське суспільство», Брюссель]

Commission of the European Communities (2001), European Governance, A White Paper, COM (2001) 428 final [Комісія Європейських Співтовариств (2001), Біла книга з питань європейського управління]

Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final [Повідомлення Комісії «До посилення культури проведення консультацій та діалогу – Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій з зацікавленими сторонами]

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2010/C 83/01 [Консолідовані тексти Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу]

Council of Europe Convention on Access to Official Documents, (CETS No. 205) [Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів]

Council of Europe, Recommendation to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe (CM/Rec(2007)14). [Рада Європи, Рекомендація державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі]

Decision of the Estonian Parliament on the Approval of the Estonian Civil Society Development Concept, Tallinn, December 12, 2002 [Постанова естонського парламенту «Про затвердження Естонської концепції розвитку громадянського суспільства», Таллінн, 12 грудня 2002 р.]

Decision of the Secretary-General of the Council/High Representative for Common Foreign and Security Policy of 25 June 2001 on a code of good administrative behaviour for the General

Secretariat of the Council of the European Union and its staff in their professional relations with the public [Рішення Генерального секретаря Ради/Верховного представника з питань спільної зовнішньої та безпекової політики від 25 червня 2001 р. «Про кодекс належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу в їхніх професійних стосунках з громадськістю]

Democracy, Governance and European NGOs, Building a Stronger Structured Dialogue, 2001, Platform of European Social NGOs [Демократія, управління та європейські НУО, Побудова ефективнішого структурованого діалогу, 2001, Платформа європейських соціальних НУО]

Engaging citizens in policy making: Information, Consultation and Public Participation, 2001, OECD Public Management Policy Brief, N 10 [Залучення громадян до формування політичного курсу: Інформація, консультації та громадська участь, 2001, Концептуальна записка ОЕСР з державного управління, №10]

European Charter of Active Citizenship, July 2006, Active Citizenship Network [Європейська хартія активного громадянства, липень 2006, Мережа активного громадянства]

European Parliament resolution of 13 January 2009 on the perspectives for developing civil dialogue under the Treaty of Lisbon(2008/2067(INI)) [Резолюція Європейського парламенту від 13 січня 2009 р. про перспективи розвитку суспільного діалогу згідно з Лісабонським договором]

European Parliament resolution of 8 May 2008 on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions (2007/2115(INI)) [Резолюція Європейського парламенту від 8 травня 2008 р. про розвиток правової бази діяльності представників інтересів (лобістів) у європейських інституціях]

Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec (2007) 14 of the Committee of Ministers to member states on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe [Пояснювальний меморандум до Рекомендації CM/Rec (2007) 14 Комітету міністрів державам-членам про правовий статус неурядових організацій у Європі]

General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission' [Загальні принципи та мінімальні стандарти проведення Комісією консультацій з зацікавленими сторонами] COM(2002)704.

Governance for sustainable human development. A UNDP policy document, available at: [Управління усталеним людським розвитком. Програмний документ ПРООН, вміщений на вебсайті] (<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>)

Guidelines for Participation of Major Groups and Stakeholders in Policy Design at UNEP, 2009, United Nations Environmental Programme [Керівні принципи участі провідних груп і зацікавлених сторін у розробці політичного курсу Програми ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП), 2009]

Guidelines on Principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations, DG Development, November 2004 [Керівні принципи та належна практика участі недержавних акторів у діалогах і консультаціях з питань розвитку, Генеральний директорат у справах розвитку, листопад 2004 р.]

Handbook for governments on information, consultation and public participation in policy-making, 2001, OECD [Посібник для органів влади з інформації. Консультацій та громадської участі у формуванні політичного курсу, 2001, ОЕСР]

International Non Governmental Organisations Accountability Charter, 2003, International Non-Governmental Organisations [Хартія підзвітності міжнародних неурядових організацій, 2003, Міжнародні неурядові організації]

Interpretative Note to Special Recommendation VIII: Non-Profit Organisations, 2006, Financial Action Task Force [Пояснювальна записка до Спеціальної рекомендації VIII: Некомерційні організації, 2006, Група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (ФАТФ)]

J.Court, E. Mendizabal, D. Osborne, J.Young, 2006, Policy Engagement. How Civil Society Can be More Effective, Overseas Development Institute, UK [Дж. Корт, Е. Мендісабаль, Д. Осборн, Дж. Янг, 2006, Участь у політиці. Як громадянське суспільство може підвищити свою ефективність]

L. Freed, 2010, The Inaugural ForeSee Results', E-Government Transparency Index: Quantifying the Relationship between Online Transparency and Trust in Government [Л. Фрид, 2010, Початкові прогностичні результати, Індекс прозорості електронного уряду: Кількісний вимір співвідношення між онлайн-прозорістю і довірою до уряду]

Local Strategic Partnership. Governmental Guideline, March 2001, Department of the Environment, Transport and the Regions: London [Місцеве стратегічне партнерство. Урядова директива, березень 2001, Департамент захисту навколишнього середовища, транспорту та у справах регіонів: Лондон]

Malena, C, Forster, R. and Singh, J. 2004. Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. Washington: The World Bank, Social Development Paper No. 76 [Малена К., Форстер Р. і Сінгх Дж 2004. Соціальна підзвітність: Вступ до концепції та новітньої практики]

Marilyn Wyatt, Hand book of NGO Governance, 2003, European Center for Not-for-Profit Law [Мерілін Уайатт, Посібник з питань управління справами НУО, 2003, Європейський центр некомерційного права]

New Perspectives for Learning, Engaging People in Active Citizenship, 2003, Briefing Paper 44 [Нові перспективи навчання, прищеплення людям активної громадської позиції] (див. вебсайт: <http://www.pjb.co.uk/npl/bp44.htm>)

P. Blind, Building Trust in Government in the Twenty-First Century, Review of Literature and Emerging Issues, 7th Global Forum on Reinventing Government Building

Trust in Government, 26-29 June 2007, Vienna, Austria [П. Блайнд Зміцнення довіри до влади у XXI столітті, Огляд літератури та проблеми, що виникають, 7-й Глобальний форум «Перебудова влади, зміцнення довіри до влади», 26-29 червня 2007 р., Відень, Австрія]

P. Newell and J. Wheeler, 2006, Rights, Resources and Politics of Accountability, Zed Books LTD, New York [П. Ньюел і Дж. Уїлер, 2006, Права, ресурси та політика підзвітності]

Principles for Good Governance and Ethical Practice A Guide for Charities and Foundations, Independent Sector, October 2007 [Принципи належного управління та етичної практики, Посібник для благодійних організацій і фондів, Незалежний сектор, жовтень 2007]

Principles of Good Administration In the Member States of the European Union, 2005, Swedish Agency for Public Management [Принципи належної адміністрації в державах-членах Європейського Союзу, 2005, Шведське агентство державного управління]

R. Wohlgemuth, 2010, Compendium of International Legal Instruments and other Inter-Governmental Commitments Concerning Core Rights, World Alliance for Citizen Participation [Р. Вольгемут, 2010, Довідник міжнародних правових документів та інших міжурядових зобов'язань щодо основних прав громадянського суспільства, Всесвітній альянс за громадську участь]

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [Рекомендація CM/Rec(2007)7 Комітету міністрів державам-членам щодо належної адміністрації]

Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents [Регламент (ЄК) №1049/2001 Європейського парламенту і Ради від 30 травня 2001 р. про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії]

Report on the development of framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European Institutions, (2007/2115(INI), European Parliament [Доповідь про розвиток нормативно-правової бази діяльності представників інтересів (лобістів) у європейських інституціях]

Secretary of State for Constitutional Affairs' Code of Practice on the discharge of public authorities' functions under Part I of the Freedom of Information Act 2000 [Міністр у конституційних справах, Кодекс практики виконання своїх функцій органами державної влади згідно з Частиною 1 Закону про свободу інформації 2000 р.]

Standards of Public Participation, 2008; Austrian Council of Ministers [Стандарти громадської участі, 2008; Рада міністрів Австрії]

Strategic Objectives 2005 – 2009, Europe 2010: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security, Communication from the President in agreement with Vice-President Wallström, COM(2005) 12 final [Стратегічні завдання 2005 – 2009, Європа 2010: Партнерство заради європейського відновлення, процвітання, солідарності та безпеки. Повідомлення Президента за погодженням з Віце-президентом Вальстрем]

Strong and prosperous communities. The Local Government White Paper, Department of Communities and Local Government, October 2006, London [Сильні та процвітаючі громади. Біла книга з питань місцевого самоврядування», Департамент у справах громад і місцевого самоврядування, жовтень 2006, Лондон]

Study on recent public and self-regulatory initiatives improving transparency and accountability of non-profit organisations in the European Union, 2009, European Centre for Not-for-Profit Law [Аналіз останніх ініціатив у сфері державного і саморегулювання, спрямованих на підви-

щення прозорості та підзвітності некомерційних організацій у країнах Європейського Союзу, жовтень 2006, Лондон]

The Compact on relations between Government and the Third Sector in England, December 2009, UK [Договір про відносини між урядом і третім сектором в Англії, грудень 2009, Великобританія]

The Global Information Technology Report 2009–2010, ICT for Sustainability, World Economic Forum [Доповідь про глобальні інформаційні технології 2009-2010, ІКТ для усталеного розвитку, Всесвітній економічний форум]

The Prevention of and Fight against Terrorist Financing through enhanced national level coordination and greater transparency of the non-profit sector» COM (2005) 620 final [Попередження і боротьба з фінансуванням тероризму шляхом посилення координації на національному рівні та підвищення прозорості некомерційного сектору]

Transparency and Silence, A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries, 2006, Open Society Institute [Прозорість і мовчання, Огляд законів про доступ до інформації в 14 країнах, 2006, Інститут «Відкрите суспільство»]

Transparency and Silence, A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries, 2006, Open Society Institute, New York [Прозорість і мовчання, Огляд законів про доступ до інформації в 14 країнах, 2006, Інститут «Відкрите суспільство», Нью-Йорк]

Vienna Declaration on building trust in government, UN Headquarters, Vienna, 26 – 29 June 2007 [Віденська декларація про зміцнення довіри до уряду, Штаб-квартира ООН, Відень, 26–29 червня 2007 р.]

**Національні та міжнародні механізми
фінансування громадянського суспільства.
Міжнародні заходи зміцнення довіри
між державою та громадянським суспільством**

Підписано до друку _____ 2011 р.
Формат 60x84/8. Друк офсетний.
Умовн. друк. арк. 39,99
Наклад 400 прим. Зам. 11-526

Віддруковано в друкарні «Видавництво «Фенікс».
Св-во суб'єкта видавничої справи
ДК №271 від 07.12.2000 р.
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13б.
www.kniga.kiev.ua