

УДК 336.72

## Напрями вдосконалення фінансової політики стимулювання діяльності громадських організацій в Україні

**Александрова Г.М.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів та банківської справи  
Донецького національного університету економіки і торгівлі  
імені М. Туган-Барановського

**Пишна О.В.**

студентка  
Донецького національного університету економіки і торгівлі  
імені М. Туган-Барановського

Статтю присвячено вивченню питання вдосконалення механізмів державної фінансової підтримки громадських організацій, у тому числі видів та інструментів їх державної підтримки. Висвітлено та проаналізовано вітчизняні реалії фінансування проектів громадських організацій на конкурсних та позаконкурсних засадах із боку держави. У роботі увага приділяється проблемним аспектам у сфері фінансування громадських організацій органами державної влади та місцевого самоврядування. Виділено заходи щодо вирішення зазначених проблем.

**Ключові слова:** фінансова політика, громадські організації, фінансова підтримка, розвиток громадських організацій, органи місцевого самоврядування, форми фінансування.

Aleksandrova A.N., Pyshnaya A.V. НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ СТИМУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В УКРАИНЕ

Статья посвящена изучению вопроса совершенствования механизмов государственной финансовой поддержки общественных организаций, в том числе видов и инструментов их государственной поддержки. Освещены и проанализированы отечественные реалии финансирования проектов общественных организаций на конкурсных и внеконкурсных началах со стороны государства. В работе внимание уделяется проблемным аспектам в сфере финансирования общественных организаций органами государственной власти и местного самоуправления. Выделены меры по решению указанных проблем.

**Ключевые слова:** финансовая политика, общественные организации, финансовая поддержка, развитие общественных организаций, органы местного самоуправления, формы финансирования.

Aleksandrova H.M., Pyshnaya A.V. DIRECTIONS OF PERFECTION OF THE FINANCIAL POLICY OF STIMULATING THE ACTIVITIES OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN UKRAINE

The article is devoted to the issue of improvement of mechanisms of state financial support to community organizations, including the types and tools of state support. Illuminated and analyzed domestic realities of financing projects of public associations on a competitive and non-competitive basis from the state. In work the attention is paid to problematic aspects in the field of financing of public associations with bodies of state power and local self-government. Dedicated measures to address these problems.

**Keywords:** fiscal policy, public organizations, financial support, development of public organizations, bodies of local self-government, forms of financing.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Громадська активність і соціальні зв'язки є найважливішими факторами покращання життя місцевих спільнот. Політикам і науковцям даний висновок дав змогу зробити історичний розвиток багатьох країн світу. Саме тому у вирішенні питань соціально-економічного розвитку інститути громадського суспільства виступають рівноправним партнером держави в країнах із розвинутою демократією.

В Україні розуміння необхідності активного розвитку громадського суспільства, а також стимулювання мешканців громад об'єднуватися для вирішення проблем, які вони не можуть вирішити самотужки, на рівні держави з'явилось досить пізно.

Перша Концепція сприяння органами державної влади розвитку громадянського суспільства була затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України і практично не призвела до вагомих результатів. Її спадкоємцем

став Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [9]. Згідно з цим Указом, у всіх областях України були розроблені та затверджені регіональні програми сприяння розвитку громадянського суспільства. Однак зміст цих програм, а також процедури їх прийняття та закладені механізми фінансування за практичного застосування часто не дають змоги ефективно досягати поставлених завдань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених присвячені актуальним питанням державного фінансування громадянського суспільства. Зокрема, це праці таких учених, як: Бейлі С.Дж. [10], Бльондаль Ж. [11], Буллен Н. та Тофтїсова Р. [12], Віннікова О., Длугопольський О.В. [4], Кармель Е. та Харлак Ж. [13], Красносільська А. [6], Ковриженко Д.С., Мельник А.Ф. [7], Робінзон М. та Вайт Г. [14], Харрел А. [15].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** На даний момент інституційно-правове забезпечення процесів фінансування громадянського суспільства перейшло у фазу, коли подальші позитивні зрушення у цій сфері неможливі без вирішення системних проблем функціонування державних та місцевих фінансів (конкурсний розподіл коштів, удосконалення казначейських процедур тощо). Подальшому прогресу може завадити політизованість процесів розвитку громадянського суспільства в Україні.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою дослідження є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення політики фінансового забезпечення розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні.

Досягнення мети статті передбачає вирішення комплексу взаємопов'язаних завдань:

– розкрити економічну сутність поняття «фінансова політика»;

– дослідити основні механізми фінансування громадських організацій із боку держави;

– розглянути систему заходів із запровадження «європейської» моделі фінансування інститутів громадянського суспільства;

– виділення проблем у сфері фінансування громадських організацій органами державної влади та місцевого самоврядування;

– запропонування пропозицій щодо вирішення існуючих проблем.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Концептуальний підхід фінансової рівноваги в плануванні формування та використання фінансових ресурсів визначає складові частини процесу планування, процедури збалансування фінансових ресурсів і реалізується через фінансову політику підприємства.

Поняття «фінансова політика» поєднує в собі категорії фінансів і політики. Але єдиної думки щодо теоретичного аспекту цього питання сьогодні не існує. Василик О.Д. у навчальному посібнику «Державні фінанси України» [2] подає таке визначення фінансової політики: «Це сукупність заходів держави з організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального її розвитку».

Аналізуючи різні визначення вітчизняних та зарубіжних науковців, автори дають своє визначення даного поняття: фінансова політика – цілеспрямована та ефективна діяльність держави та інших суб'єктів господарювання у сфері мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів із метою виконання своїх функцій державою.

В Україні фінансування громадських організацій забезпечують переважно місцеві благодійники та іноземні донори (75–85%). Обсяг їх підтримки за умов фінансової кризи стрімко скорочується, що заважає виконанню статутних завдань організацій. Річний бюджет пересічної української громадської організації

Таблиця 1

### Механізми державної фінансової підтримки громадських організацій

Вид державної відтримки	Інструмент
Пряме фінансування	<ul style="list-style-type: none"> <li>• державні субсидії;</li> <li>• перерахування частини податкових надходжень;</li> <li>• державні конкурсні та неконкурсні закупівлі;</li> <li>• нормативна підтримка;</li> <li>• гранти.</li> </ul>
Непряме фінансування	<ul style="list-style-type: none"> <li>• податкові пільги для донорів (грантодавців, спонсорів, меценатів, благодійників);</li> <li>• звільнення або пільги з податку на доходи бенефіціарів;</li> <li>• звільнення або пільги з податку на доходи організації.</li> </ul>

становить близько 50–60 тис. грн. Із цієї суми лише 2–3% припадає на державне фінансування. За цим показником Україна близька до Філіппін, Пакистану та Кенії. Для порівняння, річний бюджет пересічної громадської організації у країнах Східної Європи – членах ЄС еквівалентний 560–670 тис. грн. При цьому держава формує 40–60% цієї суми [1].

В європейських країнах існує два основні механізми фінансування громадських організацій із боку держави: пряма підтримка з бюджету та непряма фінансова підтримка (табл. 1).

Групою громадських організацій (Український незалежний центр політичних досліджень, Мережа розвитку європейського права, Фундація регіональних ініціатив, Лабораторія законодавчих ініціатив) у 2014 р. було проаналізовано українську практику державного фінансування проектів громадських організацій на конкурсних та позаконкурсних засадах. Також було розглянуто акти уряду та міністерств, які затверджують умови конкурсів проектів для громадських організацій, порядок їх фінансування і виконання, контролю та оцінки; проаналізовано правове регулювання державних закупівель консультаційних та експертних послуг в інститутах громадянського суспільства в Україні. Було вивчено практику проведення державних закупівель і участь у них громадських організацій.

У результаті було підготовлено *Білу книгу* реформування системи державної фінансової підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства. Документ пропонував систему заходів із запровадження «європейської» моделі фінансування інститутів громадянського суспільства, яка передбачає: переважно конкурсне фінансування діяльності інститутів громадянського суспільства; проведення конкурсів проектів для всіх типів інститутів громадянського суспільства; створення Національного фонду розвитку громадянського суспільства; спрощені процедури державних закупівель послуг і робіт для інститутів громадянського суспільства; можливість отримання фінансування на адміністративні витрати [1].

Фахівцями проекту ОБСЄ «Сприяння розробці інституційної бази фінансування громадянського суспільства в Україні» був проведений аналіз чинного українського законодавства щодо фінансування інститутів громадянського суспільства. Результати аналізу засвідчили, що існуючі законодавчі норми переважно відповідають критеріям, які застосовуються під час надання фінансової допомоги неурядо-

вим організаціям в Європейському Союзі [7], а саме: кошти фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства мають розподілятися через прозорі конкурсні процедури, у ході яких буде визначено найбільш ефективні проекти; державна фінансова підтримка має надаватися для виконання проектів, програм та заходів, спрямованих на реалізацію завдань державної (регіональної/місцевої) політики; пріоритети надання фінансової допомоги повинні розроблюватись за безпосередньої участі місцевих громад.

Проте, як підтвердив польовий етап дослідження [8], 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 інститутів громадянського суспільства, сприятиме налагодженню партнерських стосунків із владою всіх рівнів та підтримуватиме незалежний громадський контроль процесів фінансування громадських організацій.

Виконавці проекту ОБСЄ «Сприяння розробці інституційної бази фінансування громадянського суспільства в Україні» виділяють такі проблеми у сфері фінансування громадських організацій органами державної влади та місцевого самоврядування:

- 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 в разі, якщо вона має всеукраїнський статус;

- недостатні обсяги фінансування органами державної влади та місцевого самоврядування інститутів громадянського суспільства, недостатня кількість конкурсних програм на фінансування проектів, обмеженість довгострокового фінансування;

- державне фінансування проектів для громадських організацій значно відрізняється від передбачених законодавством процедур та має «відомчу» специфіку стосовно таких важливих питань, як графік платежів, вимоги до власних внесків громадських організацій;

- існує невизначеність у законодавстві цілей та критеріїв державного фінансування громадських організацій, 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 громадських організацій, обов'язково вимагаючи власного внеску, який часто має бути лише у грошовій формі;

- державна підтримка програм і проектів громадських організацій не відноситься до захищених статей бюджетних витрат, тому Державне казначейство може затримувати виплати громадським організаціям на доволі тривалий час. Існує чимало безпідставних обмежень щодо напрямів використання коштів;

- упереджене ставлення на конкурсах до новостворених громадських організацій, що не мають досвіду виконання проектів або отримання державного фінансування;

- відсутнє «єдине вікно» під час оформлення документів на бюджетне фінансування, існують значні розбіжності у відомчих практиках звітності, контролю, моніторингу та оцінки проектів громадських організацій; необґрунтовані вимоги щодо необхідності внесення змін до установчих документів громадських організацій, 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;

- оподаткування реклами, яка інформує громадськість про соціальні послуги, що надають громадські організації;

- нерідко доступ до бюджетного фінансування має обмежена кількість «кишенькових» громадських організацій або громадські організації, які демонструють прихильність до чинної влади та лояльність до окремих посадовців, і, як правило, коли громадська організація стає для влади незручною, вона перестає отримувати державне фінансування [8].

Відповідно, було запропоновано такі заходи щодо вирішення зазначених проблем:

- 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 організацій;

- затвердити єдину для всіх міністерств методичку організації та проведення конкурсів для громадських організацій, яка має ґрунтуватися на єдиних визначених пріоритетах, проте запобігти дублюванню відомчих функцій;

- розширити перелік інститутів громадянського суспільства, котрі можуть отримувати допомогу від держави;

- у Бюджетному кодексі України необхідно розширити перелік інститутів громадянського суспільства, що можуть отримувати пряме фінансування з державного бюджету;

- переглянути обсяги державного фінансування (як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях) шляхом збільшення кількості конкурсних програм із фінансування проектів для громадських організацій;

- задля вирішення проблеми обмеженого доступу громадських організацій до довгострокового фінансування необхідно внести зміни до бюджетного законодавства, які дозволять довгострокове державне фінансування громадських організацій, наприклад через спеціально створені фонди;

- 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 громадських організацій;

- розробити механізм, що забезпечить місцевим громадським організаціям, особливо дитячим та молодіжним, однаковий доступ до державного фінансування;

- розробити державну навчальну програму з підвищення кваліфікації керівників та членів громадських організацій із метою підвищення їхнього професійного рівня щодо спроможності надавати необхідні державі та суспільству послуги.

Частина цих пропозицій була врахована в Законі України «Про громадські об'єднання» [5], проте, як засвідчило дослідження Українського незалежного центру політичних досліджень, залишилось чимало проблем, які роблять неефективною державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства. У процесі аналізу виконання регіональних програм сприяння розвитку громадянського суспільства було визначено, що інтерес громадських організацій до конкуренції за бюджетні кошти обмежують такі фактори:

- незначний обсяг фінансування, який можна отримати (мінімальний зафіксований обсяг фінансування одного проекту – 1,3 тис. грн., максимальний – 30 тис. грн., середній – 7 тис. грн.);

- неможливість у багатьох випадках забезпечення матеріальної винагороди виконавцям проектів;

– складність казначейського обслуговування та відсутність чітких готових рекомендацій щодо порядку здійснення такого обслуговування;

– відсутність авансових платежів для реалізації проектів переможців конкурсів; ризик невиконання або виконання не в повному обсязі зобов'язань розпорядника коштів щодо фінансування переможців конкурсів і складність визнання та відшкодування заборгованостей розпорядників коштів перед інститутами громадянського суспільства.

Були розроблені такі рекомендації для покращання існуючої ситуації:

– органам місцевого самоврядування та розпорядникам коштів для підтримки інститутів громадянського суспільства, передбачаючи кошти для фінансової підтримки громадських організацій, відмовитися від штучного обмеження кола потенційних учасників конкурсів територіальними статусами та типами організацій (молодіжні, дитячі, жіночі, організації інвалідів) для забезпечення конкуренції між різними організаціями. Для збереження територіального фокусування підтримки за рахунок коштів місцевих бюджетів послугуватися вимогою щодо відповідності проектів, що подаються для участі в конкурсах, адміністративно-територіальному рівню організатора конкурсу;

– організаторам конкурсів забезпечувати широке оприлюднення оголошення про проведення конкурсу та інформації про перебіг конкурсу, його переможців та виконання ними проектів за рахунок бюджетних коштів, зокрема оприлюднювати таку інформацію на громадських веб-ресурсах;

– органам місцевого самоврядування та організаторам конкурсів визнавати суми невиконаних зобов'язань щодо фінансування проектів – переможців конкурсу, заборгованість розпорядників коштів та передбачити можливість відшкодування таких заборгованостей із бюджетів року, наступного за роком виникнення заборгованості;

– органам місцевого самоврядування та організаторам конкурсів використовувати конкурентні процедури розподілу коштів для підтримки громадських організацій у всіх випадках провадження такої підтримки.

Також варто відмітити, що сьогодні спостерігається ситуація, коли органи місцевої влади, зацікавлені у більш інтенсивному розвитку громадських організацій, починають самостійно вдосконалювати процеси фінансування громадських організацій на місцях.

Серед нетрадиційних, але досить дієвих форм фінансування громадських організацій, які відбуваються за участі місцевих громад, слід відзначити практику використання для цих цілей перерахування 1%-го податку від доходів фізичних осіб.

Відсоткова схема для фізичних осіб є винаходом Угорщини [3]. Ця схема дає змогу платникам податку на дохід фізичних осіб перераховувати 1% сплачуваного ними податку будь-якій суспільно-корисній громадській організації. Позитивним є те, що така практика допомагає налагодити зв'язки між громадськими організаціями та місцевими спільнотами. Громадяни підтримують ті громадські організації, користь від діяльності яких вони безпосередньо відчують.

**Висновки з цього дослідження.** Таким чином, фінансова політика – цілеспрямована та ефективна діяльність держави та інших суб'єктів господарювання у сфері мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів із метою виконання своїх функцій державою.

На сьогодні державна влада починає розуміти важливість та цінність фінансової підтримки розвитку громадських організацій. Отже, місцеві органи влади звільняють себе від реалізації окремих обтяжливих соціальних завдань зі збереженням високих соціальних стандартів для населення за допомогою фінансового стимулювання діяльності громадських організацій. Держава може заощаджувати значну частину вартості таких послуг завдяки залученню громадських організацій. За останні роки внаслідок цього громадські суспільства здатні надавати економічно ефективні та якісні соціальні послуги, які не можуть забезпечити ні комерційні організації, ні держава. Це відбувається шляхом упровадження інноваційних підходів до забезпечення таких послуг.

Покращати якість публічно-правових рішень за рахунок повного врахування потреб населення, альтернатив та можливих наслідків рішень здатна правильно побудована співпраця інститутів громадського суспільства та місцевої влади. Місцеве населення за врахування інтересів територіальних громад більш прагне долучитись до фінансування проектів місцевого соціально-економічного розвитку. Органами влади цей аспект часто не враховується, оскільки як на державному, так на місцевому рівнях головним завданням фінансової політики сприяння розвитку громадського суспільства має стати ефективна мотивація взаємодії між громадськими організаціями, місцевими громадами та органами влади.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Вінніков О.Ю. Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / О.Ю. Вінніков, Д.С. Ковриженко, М.В. Лациба [та ін.]. – К.: Україна, 2010. – 224 с.
2. Василик О.Д. Державні фінанси України: [підруч.] / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – Київ: ЦУЛ, 2003. – С. 120.
3. Длугопольський О.В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в епоху глобальний трансформацій: [монографія] / О.В. Длугопольський. – Тернопіль: Екон. думка, 2011. – 632 с.
4. Закон України «Про громадські об'єднання» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
5. Красносільська А.О. Публічні гроші для інститутів громадянського суспільства: скільки, для кого, в який спосіб / А.О. Красносільська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.org.ua>.
6. Мельник А.Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві: [монографія] / А.Ф. Мельник, О.В. Длугопольський. – Тернопіль: Екон. думка, 2008. – 240 с.
7. Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К.: Фенікс, 2011.– 336 с.
8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.
9. Bailey, S. J. Strategic Public Finance, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
10. 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. – № 1. – P. 79–106.
11. Bullain, N. and Toftisova, R. A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation // The International Journal of Not-for-Profit Law (IJNL). 2005. – Vol. 7, Issue 4, September 2005.
12. 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. Robinson, M. The Role of Civic Organizations in the Provision of Social Services: Towards Synergy), 1997 / M. Robinson, G. White [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/previous/en\\_GB/rfa-37/\\_files/82530852568570736/default/RFA37.pdf](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/previous/en_GB/rfa-37/_files/82530852568570736/default/RFA37.pdf).
14. 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.