



*Аналітична записка
Серія «Громадянське суспільство», № 3, 2019*

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ТА МОЖЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Н. І. Пеліванова, головний консультант
відділу етнонаціональних досліджень, реінтеграції та розвитку
громадянського суспільства
Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці розглядаються особливості державного фінансування громадянського суспільства в зарубіжних країнах. На підставі аналізу закордонного досвіду сформульовані пропозиції, врахування яких сприятиме розвитку фінансової дієздатності організацій громадянського суспільства (ОГС).

Висновки та рекомендації:

Незважаючи на підвищення рівня державного фінансування вітчизняного громадського сектору, проблема орієнтації напрямів діяльності ОГС на тематику міжнародних програм фінансової підтримки залишається актуальною для України та потребує від держави зміцнення інструментів фінансової підтримки ОГС. Важливим завданням для органів державної влади є також пошук оптимальної моделі прямої фінансової підтримки ОГС, яка б максимально забезпечила соціально-корисний ефект їх діяльності та сприяла інституційному розвитку. Реалізація запропонованих заходів дозволить створити належний фундамент для покращення синергетичної взаємодії держави та громадянського суспільства.

1. Кабінету Міністрів України:

- Ініціювати, під час підготовки проекту нового стратегічного документу державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, обговорення з представниками громадського сектору питання щодо можливих форматів співпраці інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади у процесі планування напрямів, обсягів та видів державного фінансування, а також документального оформлення такого партнерства (програма, стратегія, угода, кодекс);

- підвищити контроль за дотриманням органами виконавчої влади вимог законодавства щодо конкурсної фінансової підтримки ОГС.

2. Верховній Раді України:

- ухвалити проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку благодійної діяльності» № 8237 від 05.04.2018 р., який передбачає:

1) звільнення від оподаткування благодійної допомоги, а) яку надають нерезиденти; б) яку отримують центри соціальної підтримки дітей та сімей; в) яка спрямовується на лікування за рахунок іноземного закладу охорони здоров'я, компенсацію вартості платних реабілітаційних послуг, протезно-ортопедичних виробів тощо;

2) збільшення розміру суми нецільової благодійної допомоги, яку можна отримати без сплати податків, до трьох прожиткових мінімумів;

3) скасування податків з компенсації витрат на проживання, харчування та проїзд учасникам публічних заходів, якщо вони мають інвалідність, походять з багатодітної родини чи є сиротами.

- повернутися до розгляду та обговорення законодавчих ініціатив щодо варіантів імплементації відсоткової філантропії у податкове законодавство України із залученням представників громадського та науко-експертного середовища.

3. Подальші заходи з реформування системи оподаткування ОГС мають орієнтуватися на підвищення її соціально-економічної ефективності. У такому контексті доцільно:

- створити сприятливі умови для донорів (спрощення адміністрування податкових пільг та розширення податкових стимулів для надання благодійної допомоги);

- уніфікувати правозастосовну практику реалізації ОГС права на отримання прибутку від господарської діяльності відповідно до статутних завдань без втрати неприбуткового статусу.

Державне фінансування організацій громадянського суспільства: закордонний досвід та можливості впровадження в Україні

У світі розвиваються можливості розширення доступу ОГС до бюджетних ресурсів. Тенденція до збільшення частки доходів від господарської діяльності ОГС спостерігається не тільки у державах англосаксонської моделі (США, Канада¹), що є традиційним, але й у європейських країнах, де стандарти взаємодії держави та громадянського суспільства ще формуються (Чехія, Естонія, Польща²). Формуються підходи до *стратегічного міжсекторального партнерства у визначенні принципів, пріоритетів та інструментів державного фінансування неурядових організацій*.

Однією з сучасних тенденцій грантової підтримки проектів ОГС є укладення угод між органами державної влади та ОГС про довгострокове співробітництво. Так, у країнах Західної Європи система фінансового співробітництва ОГС з державними інститутами базується на спеціально розроблених стратегіях та програмах (Данія, Великобританія, Ірландія). Такий підхід забезпечує прозорість процедур та дозволяє широко планувати дії. Передбачаються високі вимоги щодо якості проектів, встановлюються обов'язки громадської організації продемонструвати зміни, досягнуті завдяки фінансуванню проекту, а також їх вплив на вирішення завдань суспільного розвитку³.

Крім того, для забезпечення прозорості державного фінансування ОГС ухвалюються документи (закони, кодекси), які закріплюють основу для процедур державного фінансування. У Франції, Угорщині, Польщі та Румунії такі принципи є частиною юридичних документів. У Хорватії, Естонії, Македонії, Канаді уряди прийняли кодекси, які визначають принципи фінансування, встановлюють конкретні вимоги, необхідні для виконання цих принципів, уніфіковані процедури,

¹Brice McKeever. The Nonprofit Sector in Brief 2015: Public Charities, Giving, and Volunteering [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.urban.org/research/publication/nonprofit-sector-brief-2015-public-charities-giving-and-volunteering>

² 2017 Civil society organization index for Central and Eastern Europe and Eurasia 21st Edition – September -2018 [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/2017_CS0_Sustainability_Index_for_Central_and_Eastern_Europe_and_Eurasia.pdf

³ Katarzyna Zalas-Kamińska. Public funding of NGOs working in the field of development cooperation based on selected donor states. – Warszawa, 2015. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.rozvojevka.cz/download/docs/333_public-funding-of-ngos.pdf

яких дотримуються усі державні органи у процесі розподілу коштів⁴.

Серед особливостей зарубіжних практик регулювання залучення ОГС до надання публічних послуг на контрактній основі виокремимо:

- забезпечення паритету можливостей ОГС та інших надавачів послуг під час визначення державою переможця конкурсу. У більшості європейських країн встановлюються єдині стандарти якості послуг та норми, які передбачають унеможливлення дискримінації ОГС на користь державних установ або приватного бізнесу (Чехія, Португалія, Франція, Великобританія). Лише у Німеччині громадські організації відповідно до принципу «субсидіарності» мають преференції перед державними постачальниками соціальних послуг⁵.

- зростання ролі ОГС на ринку публічних послуг. В останні роки число партнерських угод, заснованих на принципі «найкраща ціна» для надання послуг між ОГС та місцевими органами влади збільшилася в багатьох країнах «соціального партнерства» Західної Європи. Зокрема, частка соціальних послуг, що надаються ОГС, у Франції коливається у межах 60-90 %⁶.

- регулювання суспільно-корисної діяльності ОГС. За відсутності законодавчих приписів органи державної влади надають фінансову підтримку, керуючись не стільки виконуваною ОГС функцією (наприклад, послуги, адвокація або взаємодопомога), скільки позитивним впливом результатів діяльності ОГС на здійснення державної політики. Доволі поширеним правовим інструментом є диференціація способів прямої та непрямой фінансової підтримки в залежності від наявності у ОГС статусу суспільно-корисної організації. Водночас, зарубіжний досвід правового регулювання статусу СКО свідчить про існування широких можливостей для контролю над організаціями з боку держави, суб'єктивної відмови в наданні такого статусу або розпуску СКО.

Вагомою складовою державного фінансування ОГС є застосування непрямих механізмів підтримки, серед яких повне звільнення ОГС від оподаткування або застосування різних варіантів пільгового податкового режиму їх діяльності, податкове стимулювання донорів та бенефіціарів благодійних пожертв.

Аналіз зарубіжних систем оподаткування діяльності ОГС дозволяє

⁴ A Code of Good Practice on Funding: Building on an Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector. – October, 2002. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.vsi-isbc.org/eng/funding/funding_code.cfm

⁵ Горелов Д. Державне фінансування громадських організацій: зарубіжний досвід та рекомендації щодо впровадження в Україні. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://old2.niss.gov.ua/articles/811/>.

⁶ Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. – К.: – Ваіте, 2016. – С. 161-163.

відзначити такі специфічні риси:

- більшість держав застосовують часткове звільнення ОГС від оподаткування. Найчастіше некомерційні організації звільняються від оплати податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), податку на прибуток, майнових податків та податків на продаж. Щодо податку на додану вартість передбачається або звільнення певних операцій некомерційних організацій від сплати або визначається знижена ставка податку.

- пільговий режим оподаткування діяльності ОГС залежить або від статусу організації або від характеру її діяльності. У США передбачається можливість звільнення від оподаткування для 35 різних типів некомерційних організацій. Поширеною практикою є встановлення взаємозв'язку надання податкових преференцій з набуттям статусу СКО (Ірландія, Німеччина)⁷.

- встановлюються такі умови для можливості пільгового оподаткування доходів комерційної діяльності ОГС як зв'язок комерційної діяльності з статутними завданнями організації, використання доходів для суспільно-корисної діяльності. У США, Латвії, Угорщині, Словаччині питання про звільнення некомерційної організації від оподаткування доходів, отриманих від господарської діяльності, вирішується податковими органами позитивно, якщо така діяльність чітко пов'язана або сприяє реалізації статутних завдань. Головним ризиком застосування даного підходу є проблема доведення відповідності комерційної діяльності з цілями створення організації. У Польщі для надання податкових пільг застосовується критерій призначення доходів ОГС, які мають право не платити податок на ПДФО від будь-яких видів комерційної діяльності, доки доходи використовуються для досягнення суспільно-корисних цілей. Проблемним аспектом цього підходу є ризик створення умов несумлінної конкуренції через заохочення ОГС до комерційної діяльності.

- передбачаються межі розміру частки доходів від господарської діяльності як умова пільгового оподаткування. В Угорщині дохід від комерційної діяльності, яка не пов'язана зі статутними цілями, оподатковується лише у випадку перевищення 10 % загального доходу або 10 млн угорських форинтів (38 892 євро), у Чехії вище 300 000 чеських крон (11 203 євро), у Франції вище 60 000 євро на рік.⁸

- діють правові гарантії захисту від недоброчесної конкуренції з комерційними організаціями при отриманні ОГС податкових пільг на доходи від господарської діяльності: заборона на розподіл прибутку між членами організації; відсутність фінансового інтересу керівництва у доходах організації; встановлення пропорційних розмірів винагороди керівників організації; відмінність кола

⁷ Особенности налогообложения некоммерческих организаций в России и за рубежом [Горохов А.А., Емельянов А. С., Углицких О. Н. Клишина Ю. Е.] // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2016. – №1 (11). – С. 58-59.

⁸ Національні та міжнародні механізми фінансування громадянського суспільства. Міжнародні заходи зміцнення довіри між державою та громадянським суспільством. – К.: Фенікс, 2011. – С. 146-148.

одержувачів (як правило, соціально вразливі групи) та умов послуг від тих, що пропонуються комерційним сектором.

Найбільш поширеними інструментами податкового стимулювання донорів та бенефіціарів благодійних пожертв, є:

- право юридичних та фізичних осіб – донорів на зменшення розміру оподаткованого доходу на суму пожертв ОГС. Розмір відсотку податкових відрахувань для юридичних осіб коливається від 0,4 % податків, які сплачує компанія, у Німеччині до 75 % від річного прибутку в Канаді. Також встановлюються максимальні межі сум відрахувань (500 000 євро в рік у Бельгії, 35 % від суми пожертви в Іспанії)⁹. Для фізичних осіб визначення відсотку відрахувань може залежати від типу некомерційної організації – бенефіціара (асоціація, ендаумент-фонд, СКО), а також від періодичності пожертви (одноразова або періодична);

- право юридичних осіб – донорів зарахувати пожертви ОГС до витрат. Так, в Угорщині, Ірландії, Нідерландах та Італії пожертвування юридичної особи включаються до складу його витрат (виробничих або надзвичайних) або в повній сумі пожертвування або в сумі, що не перевищує відсоток від прибутку жертводавця - юридичної особи і не більше встановленого обмеження в твердій сумі¹⁰;

- застосування відсоткової філантропії. Механізм адресації податкових фондів на користь некомерційного сектору використовується в Угорщині, Литві, Польщі, Румунії, Словаччині та Італії. У Словаччині та Угорщині правом переадресації податку скористались 30 - 40 % громадян в останні роки існування цього механізму, а в Румунії лише у 2017 р. більше 1,8 млн румун спрямували на користь ОГС близько 200 млн.¹¹

⁹ Грищенко А.В. Сравнительный анализ моделей государственного регулирования налогообложения некоммерческих организаций за рубежом // Некоммерческие организации в России. – 2014. – №2. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://dis.ru/library/676/33518/>

¹⁰ Лучшие иностранные юридические практики для совершенствования законодательства о российских некоммерческих организациях / [Милославская Д.И., Свириденкова О.В., Кумаритова А.А. и др.]; М: 2011. – С. 62-67.

¹¹ Aurel Dragan. Individuals can redirect 3.5 percent of their income tax to NGOs but only for those in social services [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://business-review.eu/news/individuals-cand-redirect-3-2-percent-of-their-income-tax-to-ngos-but-only-for-those-in-social-services-166384>

Додаток 1

Узагальнення зарубіжного досвіду формування Національного фонду розвитку громадянського суспільства

Запровадження даного державного інструменту для фінансування громадянського суспільства є відносно новою практикою. Такі елементи системи державної фінансової підтримки існують в Угорщині, Хорватії, Естонії, Чехії, Азербайджані, Албанії, Йорданії.

Джерела формування таких фондів відрізняються. У Хорватії основними джерелами Фонду є ресурси державного бюджету, відсоток від надходжень національних лотерейних фондів, казуальних ігор, приватних пожертвувань, доходів від господарської діяльності та внесків міжнародних установ. В Естонії переважна частина річного бюджету Фонду складається з урядових коштів та ресурсів, отриманих від співпраці з урядом Швейцарії. В Угорщині до 2012 року з центрального бюджету до Фонду спрямовувалася сума у розмірі перерахованих платниками коштів ПДФ на користь ОГС за системою 1 %. Однак, після 2012 року Національний цивільний фонд було замінено Фондом національного співробітництва, фінансування якого наразі вже не пов'язується з сумою відсоткової субсидії від ПДФ платників на розвиток ОГС та фіксується щорічно у державному бюджеті. Разом з тим, передбачається право фізичних осіб-платників податків спрямовувати 1 % від щорічного доходу на підтримку Фонду, а також передбачається обов'язок судів ухвалювати рішення про спрямування активів ліквідованих некомерційних організацій на баланс Фонду національного співробітництва, якщо установчими документами не встановлено інше.

Статус Фондів розвитку громадянського суспільства. Дані структури створено за рішенням різних міністерств та мають статус неприбуткових організацій.

Основні заходи включають: освіту та публікації, надання грантів та здійснення кампаній з підвищення обізнаності населення, фестивалі ОГС. Через Фонди забезпечується фінансування інноваційних програм, розроблених ОГС та місцевих громадських ініціатив, проєктів, спрямованих на розвиток ГС.

Важливим напрямом фінансування ОГС є їх інституційний розвиток. Так, Фонд Хорватії здійснює інституційну підтримку ОГС з метою сприяння стійкості сектору та міжсекторної співпраці через багаторічні програми фінансування. Громадські організації-претенденти на отримання інституційної підтримки від Фонду мають надати плани розвитку організації на три роки, які містять основні напрямки діяльності ОГС, шляхи, якими ОГС хочуть покращити свої послуги та різні аспекти самої організації (удосконалення структури управління, механізми підзвітності, створення нових джерел доходу, підвищення комунікацій з громадськістю тощо). Організація переможець отримує фінансування протягом

трьох років, що створює реальну можливість організації підвищити рівень своєї стійкості. В Естонії Фонд проводить щонайменше два відкритих конкурси на розвиток потенціалу ОГС щорічно. Частка витрат на інституційний розвиток організацій Фонду в Угорщині складає 60 %.

Результати та переваги. Фонд Естонії щорічно підтримує понад 800 проектів та ініціатив, спрямованих як на розвиток місцевих громад, так і для міжнародної співпраці. Лише у 2014 році завдяки інвестиціям Фонду в розмірі 2,6 млн євро понад 100 організацій створили нові робочі місця, допомогли вирішити соціальні проблеми через соціальне підприємництво та надання послуг на умовах партнерства з державним та приватним сектором, розвиток волонтерства тощо. Запровадження фондів підтримки громадянського суспільства дозволило: децентралізувати державне фінансування ОГС завдяки створенню регіональних підрозділів Фонду; підвищити інституційну спроможність ОГС та якість їх послуг, зміцнити незалежність громадянського суспільства від міжнародних донорів та орієнтацію на вирішення актуальних для суспільства проблем.

Умови ефективності. Важливою умовою дієвості фондів розвитку громадянського суспільства є забезпечення прозорості конкурсних процедур та незалежності цієї інституції від впливу органів державної влади під час ухвалення рішень про надання фінансової підтримки ОГС. Наприклад, у Хорватії Парламент ухвалив Кодекс належних практик, який встановив основні правила та процедури для органів державної влади на всіх рівнях щодо розподілу публічних коштів. Даний документ поширюється на Національний фонд, міністерства та органами місцевого самоврядування. Ще одним інструментом є організація керівництва фондами на принципах колегіальності та представництва інтересів громадянського суспільства. У правліннях фондів забезпечується високий рівень представництва громадських організацій, створюються експертні органи для оцінки проектів, формується система регіональних структур фондів для ухвалення рішень про фінансування проектів на місцевому рівні.

Можливості імплементації в Україні. Безумовно, Національний фонд може стати важливою частиною законодавчої та регуляторної системи підтримки громадського сектору та інструментом ефективної співпраці між державою та громадянським суспільством. Разом з тим, результати зарубіжного досвіду вказують на такі **ризики у діяльності фонду** як вибіркове фінансування ОГС, лояльних до держави, корупція всередині Фонду, використання Фонду як інструменту політичного впливу. Зокрема, останні зміни системи фінансування ОГС в Угорщині, аргументовані необхідністю вирішення проблем конфлікту інтересів та надмірних обсягів адміністративних витрат, призвели де-факто до звуження членства в керівних органах Фонду від ОГС та надання міністру права розподіляти 10 % на власний розсуд. При цьому сума 60 % від бюджету на адміністративні витрати залишилася незмінною, а для грантів на інституційний

розвиток встановлено обмеження щодо мінімального обсягу - 1150 доларів США. Це приклад того, як гарна ідея — забезпечити державне фінансування громадянських організацій — може перетворитися на механізм можливого політичного впливу на ОГС¹².

На виконання Стратегії у 2018 році було зареєстровано Проект Закону України «Про Національний фонд розвитку громадянського суспільства», розроблений за технічної допомоги ОБСЄ, отримав досить позитивну оцінку від незалежного Європейського центру некомерційного права (ECNL). Однак, експерти звернули увагу на ризики, пов'язані зі складною структурою управління, нечітким визначенням термінів (наприклад, поняття інституційної спроможності), кола завдань та діяльності Національного фонду, а також ризики, пов'язані з включенням релігійних, бізнес та професійних спілок до складу одержувачів допомоги фонду.¹³

Створення Національного фонду розвитку громадянського суспільства з метою покращення інституційної спроможності ОГС може стати доцільним рішенням за умови виконання наступних кроків:

- узгодження під час широкої дискусії за участю громадянського суспільства таких питань як обрання моделі фонду, процедур визначення пріоритетів фінансової підтримки громадського сектору, яку він надаватиме, а також джерел його формування;

- врахування потреб суспільства та можливостей громадського сектору при визначення пріоритетів діяльності фонду на національному та регіональному рівнях;

- забезпечення гарантій аполітичності рішень органів управління фонду та превенції конфлікту інтересів та зловживань;

- запровадження механізмів публічної звітності, громадського контролю та оцінки результатів діяльності фонду.

¹² Mariam Latsabidze. State Funding For Civil Society Organization: Best Practice Research. – The European Union for Georgia. – Tbilisi. – June, 2017. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://civilin.org/pdf/State_Funding_for_Civil_Society_Organizations.pdf

¹³ Коментар до проекту Закону «Про Національний фонд розвитку громадянського суспільства» (лютий 2018 року) [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/11bzxjw7qs4OxpbdnxWTZTLGz_hCdUH1G/view