

**Сприяння реформі соціальних послуг в Україні
Facilitating Reform of Social Services in Ukraine**

**СПРИЯННЯ РЕФОРМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ
В УКРАЇНІ**

Контракт № CNTR 03 5289

**ЗАКОНОДАВЧІ ТА ПОДАТКОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ
НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК ПОСТАЧАЛЬНИКІВ
СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ**

**ПОЛІПШЕННЯ УМОВ УЧАСТІ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СОЦІАЛЬНІЙ
ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ**

29 квітня 2006 р.

Birks Sinclair & Associates Ltd.
Gatehouse Suite
Palatine House
Belmont Business Park
Durham, DH1 1TW
United Kingdom
Тел.: 00 44 191 386 4484
Факс: 00 44 191 384 8013
E-mail: Office@Birks-Sinclair.com

Харківське представництво
Пл. Свободи 5, Держпром, 3-й під'їзд,
6-й поверх, к. 192, м. Харків, 61022
Тел. 38 (057) 752-30-44
e-mail: bsa1@inbox.ru

Київське представництво
Вул. Ярославів Вал, 28, кв. 13,
м. Київ, 01034
Тел./факс: 38 (044) 235-48-84
e-mail: lesya_r@i.com.ua

Хмельницьке представництво
Львівське шосе, 10/1, 2-й поверх,
м. Хмельницький, 29001
Тел/факс. 38 (0382) 72-54-44
e-mail: bsa_khm@svitonline.com

Цей документ створено в межах проекту, фінансованого Міністерством у справах міжнародного розвитку Великої Британії [DFID]. Викладене тут може не відображати позицію DFID.

Подяки

Звіт підготовлено проектом DFID *"Сприяння реформі соціальних послуг в Україні"*. Проект висловлює вдячність співробітникам Лабораторії законодавчих ініціатив [ЛЗІ] Сергію Панзеру, Габріелу Асланяну, Юрію Гаврильченко, Марті Кузьминій за зроблений ними важливий внесок під час підготовки звіту. Звіт підготовлено під наглядом і керівництвом Лорі Джошуа, Юрія Джигиря і Ліббі Купер.

Висловлюємо подяку усім співробітникам профільних міністерств, НДО, обраним посадовцям і спеціалістам облдержадміністрацій за цінний внесок до обговорення тексту звіту під час його підготовки.

Відповідальними за зміст цього підсумкового інформаційного джерела є керівник проекту DFID *"Сприяння реформі соціальних послуг в Україні"* та автори.

СКОРОЧЕННЯ

ВНП	Валовий національний продукт
ДМГО	Державна масова громадська організація
ЗСП	Закон "Про соціальні послуги"
Кабмін	Кабінет Міністрів України
МВФ	Міжнародний валютний фонд
Мінпраці	Міністерство праці та соціальної політики України
Мінсім'ї	Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту України
Мінюст	Міністерство юстиції України
НДО	Недержавна організація
ООН	Організація об'єднаних націй
ПКО	Приватнокорисна організація
СКО	Суспільно корисна організація
СНР	Система національних рахунків
ПДВ	Податок на додану вартість
Проект	Проект DFID "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні"
УКТ ЗЕД	Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності
УТОГ	Українське товариство глухих
УТОС	Українське товариство сліпих
ФСББ	Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття
ФСВП	Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності
DFID	Міністерство у справах міжнародного розвитку Великої Британії
USAID	Агентство міжнародного розвитку США

ЗМІСТ	Стор.
Реферат	5
<u>Розділ 1.</u> Еволюція засад надання соціальних послуг недержавними організаціями	13
<u>Розділ 2.</u> Аналіз досліджень кількісного та якісного складу недержавних організацій в Україні	21
<u>Розділ 3.</u> Нормативно-правові аспекти діяльності та надання соціальних послуг недержавними організаціями в умовах соціальної економіки	37
<u>Розділ 4.</u> Податкова політика та податкові стимули для недержавних організацій	59
<u>Розділ 5.</u> Орієнтири подальшого діалогу	75
Література	77

РЕФЕРАТ

Нарис ситуації.

Недержавні організації [НДО] - важливі учасники суспільного життя в Україні. Саме вони надають життєво необхідні послуги, покращують умови життя громад, висвітлюють нові потреби, захищають важливі інтереси, які б інакше лишалися поза полем зору громадськості, працюють на суспільне благо (борються з бідністю, зміцнюють зв'язки між членами суспільства, винаходять нові оригінальні шляхи вирішення соціальних проблем суспільства). Однак діюча система норм і заходів стосовно НДО не позбавлена перешкод, що заважають повноцінному розвитку та участі недержавних організацій у житті суспільства. З прийняттям Закону "Про соціальні послуги" (ЗСП) [2004]¹, який передбачає перехід НДО, що надають соціальні послуги, на договірні принципи роботи на умовах ліцензування², ці перешкоди стали особливо відчутними. Визначення їхньої сутності є першочерговою проблемою, без вирішення якої повне використання потенціалу НДО, як і аналіз і виправлення нормативно-правових упуцень є неможливим.

Пропонований звіт становить частину виконання проекту DFID "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні", присвяченого, зокрема, питанням:

Завдання і пріоритети державної політики та розробка стратегій реформи соціального обслуговування: сприяння вирішенню загальної мети Уряду України [Уряду] щодо подолання бідності та децентралізації соціального обслуговування.

Визначення фінансових структур і процедур, необхідних для нормальної діяльності соціальних послуг в громаді,... та нових підходів до фінансового планування, управління і контролю.

Звіт є продовженням загальної роботи проекту "Сприяння реформі соціальних послуг в Україні"³, здійснюваної разом з учасниками процесу соціальної реформи в Україні. Його

¹ Закон "Про соціальні послуги", Вісник Верховної Ради (ВВР), 2003 р., №45, стор. 38, зі змінами згідно із Законом № 1891-IV від 24 червня 2004 р. Витоки та джерела появи Закону "Про соціальні послуги" можна простежити до Указу Президента України № 1166/97 від 18 жовтня 1997 р., присвяченого економічній та соціальній політиці за період 1997-2000 рр. [див. виноску 16], і, далі, Указу Президента України № 637 від 15 серпня 2001 р. [див. виноску 17], присвяченого розробці Стратегії подолання бідності. Слід, однак, відзначити, що Стратегію подолання бідності так як не було матеріалізовано у послідовну політику та державні засади реформи.

² Див. ст. 8 Закону "Про соціальні послуги", де, зокрема, зазначено: "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."

предметом є розвиток нових підходів до організації фінансування та управління соціальними послугами в громаді шляхом залучення до їхнього надання недержавних організацій. Ми не ставили собі задачу провести вичерпний аналіз діяльності недержавних організацій в Україні, обмежившись її окремими аспектами. Задачею звіту, яка вирішувалася з позицій наукового підходу, був пошук принципових перешкод, які можна усунути шляхом перегляду нормативної та податкової бази, і привернення уваги представників влади і НДО до низки аспектів:

- шляхів залучення НДО як учасників соціальної економіки до надання соціальних послуг в громаді;
- правового статусу НДО в Україні;
- діючої системи оподаткування НДО в Україні та зв'язку між нормативно-правовою базою та оподаткуванням - чинників середовища існування НДО як суб'єктів соціального обслуговування;
- оцінка моделей та підходів до підтримки діяльності НДО як суб'єктів надання послуг в країнах Центральної та Східної Європи, нормативне закріплення статусу НДО як суспільно корисних організацій в системі оподаткування.

В площині цих загальних аспектів увагу авторів звіту було зосереджено на питаннях:

- державна політика у сфері соціальних послуг;
- розвиток недержавного сектору в Україні;
- визначення головних інституційних тенденцій в секторі НДО, накреслення можливостей розвитку інфраструктури НДО, визначення чинників, що заважають перетворенню НДО на життєздатні суб'єкти ефективного надання соціальних послуг в громаді в усіх регіонах України.
- загальні міркування щодо варіантів розвитку державної політики в Україні (з поясненнями), зокрема, пропозиції напрямів перегляду нормативно-правової бази та режиму оподаткування в інтересах забезпечення розвитку та стабільного функціонування НДО як складових соціальної економіки;
- аналіз плюсів та мінусів кожної із запропонованих альтернатив;
- визначення першочергових проблем, що вимагають негайної уваги законодавців або вимагатимуть її через певний час, без вирішення яких завдання посилення ролі НДО як постачальників послуг в громаді та представників сфери суспільно корисних організацій є нездійсненим.

Методи

³ В процесі якої, зокрема, проведено дослідження: "Попередній аналіз управління державними видатками в реформуванні соціального обслуговування", "Демографічні тенденції та майбутній попит на соціальні послуги", "Розробка законодавчих аспектів політики соціальних послуг".

В проведенні цього аналізу взяв участь колектив українських та закордонних консультантів, спеціалістів з питань законодавства у сфері НДО, економіки, управління та державної політики. Для збору матеріалу використано різноманітні джерела, зокрема, консультації з представниками міністерств, владних органів обласного рівня, представницьких органів НДО, численні наради центрального та регіонального рівня, організатором яких виступила громадська організація "Лабораторія законодавчих ініціатив" [ЛЗІ]. Попередню редакцію звіту обговорено з колегами. Виконанню роботи передувало складання технічних завдань на виконання аналітичних робіт, написання статей з викладом головних положень, розробка пропозицій щодо шляхів перегляду законодавчої бази та податкових засад.

Структура роботи

Звіт складається з п'яти розділів.

- Розділ 1. Розглянуто питання розвитку умов надання соціальних послуг недержавними організаціями, а також центральні концепції в основі понять соціальної економіки та суспільної користі. Проаналізовано державні стратегії розвитку соціальних послуг та недержавного сектору з 1994 до 2000 рр., успіхи у створенні сприятливого середовища для соціальних послуг, здійснено огляд між концептуальних та організаційних зв'язків між цими складовими державної політики.
- Розділ 2. Аналіз літературних даних досліджень НДО в Україні, зокрема, кількісного та якісного складу за даними опитувань благодійного фонду "Творчий центр "Каунтерпарт", USAID та Світового банку.
- Розділ 3. Аналіз законодавчо-нормативних засад діяльності НДО, їхньої теперішньої та потенціальної ролі у соціальному обслуговуванні. Окремо розглянуто поняття НДО в тлумаченні Закону "Про соціальні послуги", співвідношення між Законом "Про об'єднання громадян" та ЗСП, Законом "Про благодійництво та благодійні організації" та ЗСП, Законом "Про свободу совісті та релігійні організації" та ЗСП, спеціальну нормативну базу, що регулює діяльність НДО, інститути, що здійснюють її реєстрацію, нові тенденції у регулюванні діяльності соціальних служб, законодавче регулювання сфери НДО як учасників соціальної економіки в країнах Центральної та Східної Європи. Наведено загальні міркування щодо законодавчого забезпечення соціальної економіки в аспекті надання соціальних послуг в Україні.
- Розділ 4. Податкова політика та податкові стимули для НДО як учасників соціальної економіки. Засади оподаткування недержавних організацій в країнах Центральної та Східної Європи, система, наявна в Україні, звільнення від сплати податків та податкові пільги недержавним організаціям в Україні, податкові пільги на суспільні блага та послуги, створювані НДО із суспільно корисною метою, порівняльний аналіз системи оподаткування НДО в Україні та в країнах Центральної та Східної Європи, деякі загальні зауваження стосовно податкового режиму та його зв'язку з соціальною економікою в аспекті соціального обслуговування в Україні.
- Розділ 5. Орієнтири подальшого діалогу між владою та НДО. Принципи вирішення проблем вдосконалення ЗСП та шляхів залучення НДО до участі в соціальному обслуговуванні.

Структура та склад рекомендацій

В процесі написання звіту та його обговорення з учасниками реформ сформульовано кілька загальних зауважень, в межах яких на розгляд керівництва держави та представників НДО пропонується низку рекомендацій. Запропоновані зауваження ґрунтуються на аналізі отриманих даних.

Розділ 1. Еволюція засад надання соціальних послуг недержавними організаціями.

1. Не потребує доказів, що для усунення перешкод, які заважають реалізувати потенціал недержавних організацій як учасників суспільного життя в цілому і як суб'єктів соціального обслуговування зокрема, необхідно спершу чітко визначити мету цих організацій як таких, що не належать ані до державного, ані до приватного сектору, поява яких стала можливою лише після повали соціалістичної системи соціального забезпечення. Щоби сформулювати цю мету, яка б диференціювала недержавні організації від підприємств державного та приватного сектору, слід пригадати, що (i) їхня місія включає як господарський, так і соціальний компонент; (ii) вони створюють суспільні блага; (iii) кінцевою метою їхньої діяльності не є перерозподіл прибутку. Нами застосовано термін "недержавні організації" [НДО] - загальноживане поняття, яким прийнято позначати організовані утворення з комплексом характерних рис.

2. При обговоренні державної політики в Україні поняття НДО закономірно розглядати у зв'язку з поняттям соціальної економіки. Такий зв'язок виправданий з оглядом на наступні міркування:

- В Україні відбувається швидка еволюція законодавства, що регулює діяльність НДО. Проявом цього є постійне підвищення диференціації відповідної сфери законодавчо-нормативної бази, яка прагне врахувати та легітимізувати появу нових організаційно-правових форм об'єднань громадян.
- Декларований вектор реформ державної соціальної політики від притаманної соціалістичному типу господарювання до властивої демократичному господарюванню в умовах плюралізму все сильніше втягує в епіцентр цього процесу недержавні організації. Проявом цього є декларативні заяви у викладах державної стратегії уряду та пріоритетів державної соціальної політики з 1994 по 2004 роки.
- Відповідні документи уряду містять недвозначні заяви на підтримку розвитку соціальної економіки. Так, для певних категорій НДО, що виконують низку задач, декларованих як "суспільно корисні", передбачено податкові послаблення та фінансові привілеї.
- Закон України "Про соціальні послуги" містить принцип залучення НДО до надання соціальних послуг в громаді на договірно-ліцензійних та конкурсних умовах. Все це вказує на наміри уряду поглиблювати соціальну економіку в цілому та, зокрема, розширювати спектр суб'єктів надання соціальних послуг.

3. Попри такі сприятливі передумови, можна помітити, що зміст головних визначальних документів, присвячених зв'язку між соціальними послугами, соціальною економікою та НДО, за своїм характером досі був декларативним, без ознак координованих дій, скерованих чітким баченням майбутньої ролі НДО в житті держави.

Розділ 2. Дослідження НДО в Україні.

1. Аналіз проведених в Україні досліджень недержавних організацій свідчить про майже повну відсутність даних про склад та структуру НДО в соціальній економіці та роль соціальної економіки в державній економіці України. Наявні дані не дозволяють зі впевненістю судити про характер динаміки якості організаційної бази та еволюції джерел фінансування серед підприємств та організацій соціальної економіки. Причиною цього частково є різноспрямованість досліджень та значна неоднорідність методик збору та аналізу інформації. Ця обставина має важливе значення, адже діяльність НДО охоплює широке поле завдань від надання послуг до пропаганди та лобіювання суспільних інтересів і організації дозвілля. Таким чином, для відповіді на питання про обсяг та ступінь участі НДО у наданні соціальних послуг важливо розуміти, які види господарської діяльності виконують НДО, і характер розподілу їхньої участі між різними видами господарської діяльності. Зважаючи на зростання обсягу та частки підприємств соціальної економіки у валовому національному продукті [ВНП], багато країн, в тому числі Центральної та Східної Європи, приділяє увагу аналізу та кількісній оцінці внеску сектору НДО у створенні добробуту, а також аналізу конкретних форм, що їх набуває згаданий внесок у суспільному житті та добробуті громадян.

2. Європейський Союз та Організація об'єднаних націй активно впроваджують в практику метод сателітних рахунків соціальної економіки. Для складання сателітного рахунку сектору НДО необхідно *сформулювати визначення, що відображало б спільні ознаки НДО, та провести їхню класифікацію*. Відправною точкою для визначення і класифікації слугує Міжнародна стандартна класифікація галузей народного господарства та Статистична класифікація галузей народного господарства Європейської співдружності. Кінцевою метою складання сателітного рахунку соціальної економіки є інтеграція відомостей про сектор НДО. Методичні рекомендації зі складання сателітного рахунку неприбуткових організацій наведено в довіднику ООН "Неприбуткові організації в системі національних рахунків" (Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts), що передбачає набуття сателітним рахунком в процесі його складання трьох форм:

- деталізований сателітний рахунок;
- розширений рахунок, де набір даних доповнено комплексом негрошових соціальних та економічних показників;
- скорочений баланс на основі найбільш легкодоступних даних та відносних величин, застосовується до отримання більш повного спектру показників.

3. Враховуючи істотну неповноту картини недержавних організацій в Україні та, ширше, необхідність з'ясування складу та структури третього сектору як цілісної системи організацій (соціальної економіки), на нашу думку, є доцільним розгляд українським урядом питання про можливість застосування методу сателітних рахунків третього сектору. Це має здійснюватися мірою доопрацювання ЗСП та набуття недержавними організаціями як суб'єктами надання соціальних послуг більш вирізного функціонального оформлення. Описаний у згаданому довіднику метод дозволяє отримати ґрунтовну уяву про інфраструктуру, розподіл за організаційною формою та фінансування недержавних організацій. Наразі вживаний підхід несистематичних досліджень не дає можливості скласти адекватну характеристику сектору, виявити його динаміку, оцінити його місце в економіці країни, а також визначити напрями державної політики, необхідні для створення умов, в яких соціальна економіка здатна ефективно працювати.

Розділ 3. Нормативно-правова база у сфері НДО та її співвідношення із Законом "Про соціальні послуги"

1. ЗСП не дає що-небудь чіткого визначення ані відмінностей між різними видами НДО [громадськими об'єднаннями, благодійними організаціями, релігійними організаціями тощо], ані того, які практичні наслідки має застосування до кожного з них як суб'єктів соціального обслуговування своїх окремих нормативних засад. Вирішення цих питань є необхідною передумовою активної участі НДО у соціальній економіці. Воно вимагає аналізу накопиченої нормативно-правової бази стосовно НДО і, надалі, розробки необхідних нормативних актів з конкретизацією видів НДО, що мають право участі у наданні соціальних послуг.

2. Привілейоване становище державних масових громадських організацій [ДМГО] - пережиток соціалістичного устрою, що створює дисбаланс у загальному співвідношенні державних та недержавних організацій. Зрозуміло, що перегляд діючої системи грантів та субсидій ДМГО [як це зроблено багатьма країнами Центральної та Східної Європи] потребує певного часу. ЗСП дає уряду можливість проаналізувати діючі нормативні засади розподілу грантів та субсидій і вивчити можливості поступового зменшення примату такої форми фінансування та надбання процедурами фінансування та надання послуг рис, притаманних їм в країнах Центральної та Східної Європи.

3. Українське законодавство у сфері НДО не дає чіткого визначення поняття "суспільна користь", придатного для практичного застосування. Тому вочевидь необхідний розгляд можливості розробки відповідно до положень ЗСП теоретичної та практичної бази, в основу якої може бути покладено проект Закону "Про непідприємницькі організації" [2004]. Здійснити це можливо лише за умови, що держава готова підтримати головні засади організації діяльності НДО, запропоновані в проекті Закону "Про непідприємницькі організації".

4. При впровадженні ЗСП та розробці супутньої нормативної бази слід враховувати типові реалії забезпечення діяльності НДО - кандидатів у постачальники соціальних послуг [межі та доступні обсяги комплектації кадрів, фінансування, взаємодії з місцевою владою і т. ін.]. Хоча декларовані ЗСП цілі й задачі за своєю амбіційністю і сягають рівня завдань, що їх реалізують інші центрально- та східноєвропейські країни, супутня нормативна база має ґрунтуватися на реальних соціальних, економічних та політичних умовах існування основної маси НДО. Неврахування цих реалій загрожує формуванню розгалуженої соціальної економіки, активним процесам виникнення новітніх форм соціального обслуговування.

5. Ст. 8 та 16 Закону "Про соціальні послуги" передбачають обов'язкове отримання НДО ліцензії на професійне постачання соціальних послуг. Процедура отримання ліцензії має враховувати тип фінансового режиму [грант, субсидія, конкурс, контракт], від якого залежить фінансування соціальних послуг. Зв'язок між ліцензуванням та фінансуванням забезпечуватиме відсутність дискримінації по відношенню до тих НДО, які наразі є виключеними зі схем бюджетних дотацій та супутнього пільгового оподаткування заробітної платні. Крім того, ЗСП повинен забезпечувати чіткий баланс між реєстрацією НДО [для надання соціальних послуг] і ліцензуванням НДО [для надання соціальних послуг]. Поєднання реєстрації та ліцензування у єдину адміністративну процедуру вочевидь дозволить скоротити операційні витрати [як для держави, так і для НДО],

пов'язані з відбором кандидатур, що задовольняють вимогам до постачальників соціальних послуг.

6. Серед наразі діючих законодавчих актів в питаннях соціального обслуговування найбільш узгодженим із ЗСП є Закон "Про благодійництво та благодійні організації". Ця відповідність створює точку опори, яка згодом дасть можливість розпочати створення умов для формування соціальної економіки і провести необхідне розмежування між майбутніми функціями приватнокорисних та суспільно корисних організацій у наданні соціальних послуг.

7. Ефективне впровадження ЗСП можливе лише за умови чіткого розмежування функцій замовлення і надання послуг. Для цього на обласному на нижчих рівнях необхідне створення нормативної бази, яка б чітко розрізняла ці функції. Поряд з цим необхідне створення ефективної інфраструктури нагляду та контролю якості для забезпечення відповідності наданих НДО послуг прийнятим стандартам гласності та професійним нормативам згідно з ЗСП та відповідних нормативно-правових актів.

8. Особливої уваги потребує узгодження ЗСП із Законами України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" та "Про молодіжні та дитячі громадські організації", оскільки згадані в останніх громадські об'єднання та організації не знаходять адекватного відображення у ЗСП.

9. Як свідчить досвід країн Центральної та Східної Європи, з передачею владних обов'язків та повноважень від центральної до місцевої влади (децентралізація владних обов'язків та повноважень) активно сприяє появі можливостей для залучення НДО до територіальної соціальної економіки. Пов'язане це з тим, що передумовою ефективної діяльності НДО є політичний діалог та взаємодія між НДО та місцевою владою. Необхідна розробка нормативних актів на виконання ЗСП, регулюючих (з урахуванням досвіду країн Центральної та Східної Європи) формування такого партнерства з метою надання соціальних послуг.

Розділ 4. Режим оподаткування НДО

1. Прийнята в Україні система оподаткування НДО демонструє низку рис, що споріднюють її з відповідною системою центрально- та східноєвропейських країн. Зокрема, НДО звільнено від податків на прибуток, отриманий у вигляді добровільних пожертв, безоплатної фінансової допомоги, гуманітарної та технічної допомоги, дотацій та субсидій з державного та місцевих бюджетів, державних цільових фондів тощо. Не оподатковується господарська діяльність НДО, тісно пов'язана з цілями та завданнями, заради яких створено відповідну НДО ["критерій зв'язку"].

2. Оподаткування ПДВ в Україні багато в чому схоже на таке в країнах Центральної та Східної Європи. Не можна сказати, що діючий в Україні режим стягнення ПДВ є більш або менш сприятливим до НДО, ніж у зазначених країнах. Разом з тим, в Україні цей режим надає більше пільг та переваг колишнім ДМГО, ядро яких складають організації інвалідів. виправлення цього перекосу є важливим завданням як з точки зору узгодження податкової бази з ЗСП, так і з позицій розвитку та зміцнення соціальної економіки і залучення до надання соціальних послуг ширшого кола НДО, як це передбачає ст. 1 ЗСП.

3. Нерівність умов проявляє себе і в аналізі законодавчого визначення умов працевлаштування для різних видів недержавних організацій. Зокрема, НДО, що не входять до успадкованих з радянських часів ДМГО [тобто більшість існуючих недержавних організацій], сплачують вищий податок на заробітну платню. З оглядом на необхідність розвитку соціальної економіки така нерівність є невиправданою. Зрештою вона здатна призвести до зменшення ефективності діяльності звичайних НДО [не-ДМГО] через неспроможність ефективно, на рівних підставах змагатися з ДМГО в умовах тендерно-контрактного відбору [як це передбачено ЗСП], оскільки накладні витрати перших завжди будуть вищими.

Розділ 5. Орієнтири подальшого діалогу

У заключному розділі зведено разом головні питання для обговорення в контексті активізації діалогу з владою стосовно загальної мети запровадження умов для розвитку соціальної економіки і комплексу необхідних умов функціонування системи соціальних служб в руслі принципів державної політики, накреслених у Програмі діяльності Кабінету Міністрів та ЗСП. Особливу увагу присвячено визначенню таких ключових питань для обговорення, як:

- свобода об'єднань;
- дотримання принципу незалежності сектору НДО;
- формування довіри громадськості;
- сприяння отриманню суспільної користі;
- регулювання діяльності соціальних служб пропорційно до ступеню можливого негативного впливу на користувача послуги;
- можливості спрощення та узгодження нормативно-правової бази;
- підвищення чіткості, послідовності та прозорості нормативно-правової бази.

Автори сподіваються, що запропоновані зауваження стануть в нагоді і будуть використані для вдосконалення системи управління державними видатками в контексті реформи системи соціального обслуговування, розробки законодавства стосовно соціального обслуговування, розробки стратегічного плану дій і програм дій перехідного періоду, спрямованих на реалізацію Закону України "Про соціальні послуги".

Розділ 1.

ЕВОЛЮЦІЯ ЗАСАД НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НЕДЕРЖАВНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Визначення поняття соціальної економіки

Термін "недержавні організації" [НДО] часто асоціюють з такими поняттями, як "третій сектор", "громадянське суспільство", "некомерційна діяльність", "добровільний сектор", які вказують на знаходження сектору поза межами державної та приватної сфер, однак не дають визначення іманентних особливостей сектору і навряд чи легко впізнаються широким загалом. Тому бажано оперувати терміном, який би чітко визначав виразні ознаки організацій, що не належать цілком ані до приватного, ані до державного сектору. До такого визначення можна прийти двома шляхами. Перший спосіб полягає у виключенні **нехарактерних рис**. Так, для нехарактерною ознакою є отримання прибутку з метою його розподілу між інвесторами. Цей шлях призвів до появи і засвоєння у широкому вжитку в США поняття "некомерційний"³, яке згодом перекочувало в інші сфери, де нерідко вживається досить безконтрольно. Це поняття, однак, створює хибну уяву, нібито матеріальні прагнення некомерційної організації не перевищують точку рентабельності. Насправді ж у багатьох випадках вона прагне отримати певний зиск, щоби реінвестувати його на соціальні потреби. Другий підхід полягає у визначення рис, що є характерними. Характерною є суспільно- чи соціально-орієнтована мета. У цей спосіб виник термін "соціальна економіка", що наразі широко вживається в країнах Європейського Союзу, включаючи його нових членів у Центральній та Східній Європі⁴.

³ Salamon, L.M., Anheier, H.K., 1996; Salamon L.M., *et.al.* 1999

⁴ Поняття соціальної економіки введено Європейською Комісією у 1997 р. (*Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe* ["Підвищення ролі добровільних організацій та фондів в Європі"]), Брюссель, Кабінет Міністрів

Виправданість використання цього останнього терміну пов'язана з наявністю альтернативних способів створення матеріальних та нематеріальних благ. результати яких позначають як суспільні та приватні блага. Перші створюються державою і включають такі блага, як оборона, законність та порядок, примусове виконання угод, різноманітні програми соціального забезпечення, спрямовані на згуртування суспільства і подолання соціальної та матеріальної нерівності. Фінансування суспільних благ здійснюється через примусове оподаткування. Оскільки суспільні блага є неподільними [тобто колективними], на них мають право усі, якщо на них має право хоча б один. В цьому сенсі суспільні блага є передумовою економічної діяльності⁵. З іншого боку, під приватним виробництвом розуміють виробництво матеріальних та нематеріальних благ приватними підприємствами та їхню реалізацію з отриманням прибутку в умовах ринкової конкуренції. Отже, задачею підприємства є продати якомога більше матеріальних чи нематеріальних благ, доки вартість виробництва кожної наступної одиниці не перевищуватиме її ціну⁶, тобто одержувана підприємством ціна буде меншою або дорівнюватиме вартості виробництва. Соціальна економіка, яка складається з приватних груп та їхніх об'єднань, діє, як вважається, за керівними принципами (пов'язаними із захистом суспільних інтересів та підвищенням рівня послуг), що полягають в обслуговуванні суспільства та вирішенні соціальних задач, з одного боку, та врівноваженні економічного розвитку держави підвищенням рівня згуртування суспільства, з іншого. Як такі, згадані керівні принципи та відповідні до них задачі відрізняються від тих, що скеровують стосунки між підприємствами на ринку та між платниками податків і державою⁷. Керівні принципи організацій соціальної економіки можна за ознакою об'єкту згрупувати у наступні функції⁸:

- стимуляція активності громадськості та політичних сил;
- надання послуг;
- проголошення особистих та релігійних цінностей та переконань;
- створення каналів для соціального підприємництва.

Як відправну точку визначення місця НДО в соціальній економіці та аналізу надання послуг - мабуть, найпомітнішої функції тих організацій⁹ - доцільно використовувати економічну

1957 241 остаточна редакція 6 червня 1997 р. Термін "соціальна економіка" є широко вживаним і позначає виробництво товарів та послуг з метою збалансування економічного зростання та згуртування суспільства. В основу діяльності організацій соціальної економіки покладено принципи: пріоритет людини, добровільне та відкрите членство, управління, здійснюване членами на демократичних засадах, спільність інтересів окремих членів та інтересів організації, захист та впровадження принципів солідарності та відповідальності, автономія та незалежність від держави, вкладання доходів у розвиток власної діяльності та задоволення інтересів громади. До організацій соціальної економіки належать громадські об'єднання, кооперативи, товариства взаємодопомоги та фонди.

⁵ Під суспільними благами прийнято розуміти такі блага, що якщо їх споживає будь-яка особа групи, в них не може бути відмовлено іншим особам тієї ж групи. Інакше кажучи, осіб, що не купують або не сплачують за суспільні, колективні блага, не може бути виключено з групи тих, хто може їх споживати (на відміну від неколективних благ) (Olson, 1971; Olson, Kahkonen, 2000)

⁶ *op. cit.* Olsen, 1971.

⁷ Seligman, 1992; Carroll, 1992

⁸ Frumkin, 2002

⁹ Однак, оскільки громадяни як споживачі матеріальних та нематеріальних благ воліють не лише того, щоби їхні потреби задовольнялися, але й щоби було почуто їхній голос, тобто промову їхніх інтересів та потреб, роль НДО у соціальній

теорію виробництва матеріальних та нематеріальних благ. Дійсно, факт існування соціальної економіки свідчить про наявність подвійної проблеми *неспроможності держави*¹⁰ - що виникає за наявності конфлікту між попитом платників податків на колективні блага та непоінформованістю держави про існування такого попиту - та *неспроможності ринку*¹¹ - результатом нездатності ринку задовольнити попит через доступність товарів та послуг лише тим громадянам, які здатні платити, або через високий зовнішній поріг, що заважає встановити ринкову ціну на рівні, необхідному для забезпечення прибутку.

Таким чином, важливо відповісти на питання, що становлять собою організації, що обслуговують суспільство та вирішують соціальні задачі незалежно від держави та бізнесу є важливим завданням. Для наших цілей придатне таке визначення організацій, охоплюваних поняттям "соціальна економіка":

Сукупність організацій, що за характером своєї діяльності є перехідними між державою та ринком, одночасно вирішують господарські та соціальні завдання та працюють на суспільну користь. Кінцевою метою діяльності організацій соціальної економіки не є перерозподіл прибутку.

Охоплювані таким визначенням організації соціальної економіки виконують широкий спектр задач, до яких належать соціальне забезпечення, медичне обслуговування, спорт та відпочинок, екологія, мистецтво та культура. В одних випадках вони надають послуги суспільству, в інших створюються для задоволення потреб лише власних членів. Тут і далі ми визначатимемо відповідний сектор як сукупність організацій в Україні, охоплюваних Законами України "Про об'єднання громадян"¹², "Про благодійництво та благодійні організації"¹³, "Про молодіжні та дитячі громадські організації"¹⁴, "Про свободу совісті та релігійні організації"¹⁵, НДО, охоплювані Законом України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні"¹⁶, проектом Закону України "Про непідприємницькі організації"¹⁷. Таким чином, поняття соціальної економіки не поширюється на такі організації, як політичні партії, бізнесові організації, профспілки, організації роботодавців, об'єднання за інтересами, що представляють ширше коло громадянського суспільства¹⁸.

економіці також включає: розвиток систем обслуговування в напрямку згуртування та захисту інтересів; активістська діяльність та контроль, через які недержавні організації постійно нагадують державі та приватному сектору про необхідність покращення послуг та їхню відповідальність у цих процесах.

¹⁰ Weisbrod, 1988; Weisbrod, 1998a; Weisbrod 1998b; Weisbrod 2001.

¹¹ Hansmann, 1987

¹² Верховна Рада України, № 2460-XII, 16 червня 1992 р., із зауваженнями Міністерства юстиції України, 2006 р.

¹³ Верховна Рада України, № 531/97-ВР, 23 квітня 1991 р.

¹⁴ Верховна Рада України, № 281-XIV, 1 грудня 1998 р.

¹⁵ Верховна Рада України, № 987-XII, 23 квітня 1991 р.

¹⁶ Верховна Рада України, № 875-XII, 21 березня 1991 р.

¹⁷ Проект Закону, Ткачук, 29.06.04

¹⁸ Дивовижний різнобіч визначень поняття "громадянське суспільство" можна звести до двох концепцій: соціологічної та політичної. Політичні концепції сягають корінням у ліберально-демократичну теоретичну традицію, яка проголошує політичну діяльність істотним чинником виникнення особливого типу політичного суспільства, побудованого на принципах громадянськості, прав, демократичного представлення інтересів та панування закону. Соціологічні концепції опікуються перехідною сферою між державою, з одного боку, та основних структурних блоків суспільства [людини, домогосподарства, сім'ї], з іншого, уособленою соціальними організаціями з певним ступенем автономії та добровільної

Зрозуміло, що створення суспільної користі є ключовим в діяльності НДО як представників соціальної економіки. Справді, визначення складових поняття "суспільна користь" має ключове значення як для розвитку та регулювання діяльності суб'єктів соціальної економіки, так і для визначення режиму їхнього оподаткування. В різних країнах¹⁹ застосовано різні підходи до вирішення питання щодо того, які організації мають право набувати цей статус та втрачати його у разі порушення умов реєстрації. Єдиного підходу до визначення кола тих, кому може бути присвоєно статус створювача суспільної користі, не існує, адже його змістове наповнення залежить від конкретних соціально-економічних умов. Тим не менш, при визначенні права НДО на отримання статусу "суспільно корисної" організації вважається доцільним брати до уваги два найбільш загальних критерії²⁰:

- *суспільна орієнтованість*: корисний результат від діяльності організації має бути доступним достатньо великій частині населення.
- *користь*: досягнення мети діяльності організації має супроводжуватися корисним результатом, визнаним законом як такий і підтвердженим фактами.

Ці загальні критерії можна далі поділити на п'ять принципів, що визначають наявність корисного результату для суспільства:

Суспільна орієнтованість:

- корисний результат доступний широкому загалу або, принаймні, значній його частині;
- приватна користь є випадковою;
- малозабезпечені громадяни мають такий самий доступ до корисного результату, як і забезпечені.

Користь:

- помітний корисний результат;

участі. З урахуванням політичного та соціологічного вимірів громадянське суспільство можна визначити як арену, на якій громадяни колективно вирішують нагальні соціальні, економічні та політичні питання буття [Putnam, R. 1993; Burnbridge, J. 1997; Lewis, D., Wallace, T. 2000; Edwards, M., Gaventa, J. 2001]. В межах цього узагальнюючого тлумачення НДО як учасники у соціальної економіки є невід'ємною частиною громадського суспільства.

¹⁹ Так, у **Польщі** залучені до вирішення суспільних задач НДО згідно з законом "Про суспільно корисну та добровольчу працю" від 24 квітня 2004 р. мають право звертатися до міністерства соціальної політики за набуттям суспільно корисного статусу [www.pozYTEK.gov.pl/Public.Benefit.and.Volunteer.Work.Act.567.html]. Закон впроваджує засади взаємодії НДО з центральними та місцевими органами влади у господарській діяльності, отриманні податкових пільг, а також регулює питання залучення добровольців та інвестування у державні облигації. До суспільно корисних організацій не належать політичні партії та комерційні структури. У **Молдові** вирішення питань набуття об'єднаннями громадян суспільно корисного статусу покладено на Комісію з питань сертифікації Міністерства юстиції Молдови згідно з законом "Про громадські об'єднання", 1996 р. [<http://www.e-democracy.md/en/ngo/resourcecenters/>]. У Великій Британії Комісія з питань благодійництва спільно з урядом розробляють правові принципи та практичні критерії визначення ознак суспільно корисного статусу згідно з законом "Про благодійні організації", які замінюють собою наразі практиковані презумптивні підходи [www.charity-commission.gov.uk].

²⁰ Зі змінами та поправками, внесеними Комісією за питань благодійництва Великої Британії [www.charity-commission.gov.uk].

- корисність результату оцінюється на тлі конкретних домінуючих в суспільстві соціально-економічних умов.

В умовах зростання децентралізації процесу прийняття рішень поняття "суспільна користь" набуває принципового значення для прийняття рішень про спроможність об'єднань громадян, благодійних організацій, релігійних організацій, молодіжних та дитячих організацій, організацій інвалідів, нових форм організованих утворень (таких як невідприємницькі організації) брати участь у соціальній політиці, як це передбачено засадами реформи соціальних послуг, визначеними у ЗСП. Адже тісний взаємозв'язок між реформою соціальної політики (особливо щодо соціальних послуг, охорони здоров'я, зайнятості та розвитку громад) та зростанням ролі НДО є однією з найхарактерніших рис соціально-економічного сектору як у країнах-членах ЄС, так і в країнах з перехідною економікою. Цей зв'язок потребує особливої уваги з оглядом на факти українських реалій:

- до прийняття ЗСП участі НДО у наданні соціальних послуг не надавалося великого значення, тому все нагальнішим стає пошук шляхів розвитку їхньої спроможності згодом перетворитися на економічно ефективних постачальників послуг;
- поширена серед НДО в Україні стурбованість перспективою введення контрактно-тендерного режиму, як це передбачено ЗСП, і, як наслідок, обмеженням їхньої свободи шукати членства у профільних об'єднаннях і провадити незалежні кампанії, спрямовані на реформу державної політики в напрямку досягнення суспільної користі;
- необхідність інтеграції ЗСП з існуючим законодавством стосовно дітей, осіб похилого віку та інших груп населення, та перегляду й модернізації законодавства з метою узгодження із завданнями розвитку соціальних послуг в громаді;
- невизначеність стратегічного напрямку розвитку соціальних послуг, окрім загальних принципів, накреслених ЗСП, невизначеність напрямів розробки норм та стандартів надання соціальних послуг, без чого неможливе визначення структури політики із залучення НДО до надання послуг;
- роздріб "керівної" та "координуючої" функцій між різними профільними міністерствами, яким підпорядкована діяльність соціальних служб, та вплив такої фрагментації на ефективність виконання задач, пов'язаних з перенесенням процесу прийняття рішень стосовно соціальних послуг з центрального рівня на рівень областей, міст та районів;
- необхідність сформулювати ефективний, добре координований підхід до соціальних послуг в ширшому контексті соціальної політики, спрямованої на подолання бідності та соціальної ізоляції соціально незахищених груп силами підприємств соціальної економіки.

Державна стратегія і створення сприятливого середовища для діяльності організацій соціальної як суб'єктів соціального обслуговування

Необхідність проведення реформи соціальних послуг, зокрема, забезпечення участі НДО як представників соціальної економіки, що народжується, у наданні соціальних послуг за 15 років незалежності України обговорювалась неодноразово. Наміри уряду щодо реформи

соціальних послуг та формування соціальної економіки можна відстежити у низці декларативних документів, що свідчать про пошук можливостей для залучення НДО до соціальної політики, зумовлений переходом від соціалістичного типу господарювання до демократичного на принципах плюралізму та ринкової економіки. Нижче подано перелік головних з цих документів.

Доповідь Президента України "Про основні засади економічної та соціальної політики. Національна стратегія децентралізації надання соціальних послуг."²¹

Перший стратегічний документ, в якому піднімалося питання реформи системи соціального обслуговування. Доповідь Президента Леоніда Кучми, затверджена постановою Верховної Ради України № 216/94-ВР 10 жовтня 1994 р. В документі, присвяченому соціальному захисту населення, сформульовано думку про необхідність проведення реформ таким чином, щоби створити умови для зростання добробуту кожного працівника. В основу такої стратегії соціального захисту покладено підвищення рівня доходів громадян та запровадження адресних програм соціального забезпечення, що передбачають грошові виплати, допомогу натурою та соціальні послуги сім'ям з низьким рівнем доходів, пенсіонерам та інвалідам. Стратегія декларує надання адресній соціальній допомозі і соціальним послугам статусу головного пріоритету і передачу повноважень надання послуг місцевим органам самоврядування²². До таких послуг, зокрема, віднесено медичне обслуговування, комунальні та побутові послуги, догляд вдома та грошову допомогу. Стратегія містить зобов'язання створити фінансові стимули для заохочення діяльності місцевих фондів соціального обслуговування і розвитку благодійних організацій.

Указ Президента України "Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки". Наступний стратегічний документ, розроблений Кабінетом Міністрів та оформлений указом Президента України № 1166/97 від 18 жовтня 1997 р.²³ Декларує розвиток недержавних форм соціального захисту як ключову передумову забезпечення реформи соціальної політики, успадкованої від часів соціалістичного ладу.

Указ Президента України "Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки". Підкреслено необхідність реформи сектору соціального захисту і розробки відповідної соціальної інфраструктури. У сфері демографічно- та сімейно-орієнтованих заходів передбачено розвиток як державних, так і недержавних сімейно-орієнтованих соціальних послуг. Підкреслено також необхідність розвивати державні та недержавні дитячі заклади для залучення до реабілітації дітей з малозабезпечених сімей. У сфері реформи системи соціального обслуговування наголошено на необхідності впроваджувати альтернативу домінуючим інтернатним формам соціальних закладів та розвивати соціальну

²¹ Верховна Рада України. Постанова "Про доповідь Президента України "Про основні засади економічної та соціальної політики" від 19.10.1994 № 216/94-ВР

²² В абзаці 13 розділу 7 ("Суттєвим моментом соціальної політики Президента України стане її децентралізація та роздержавлення. Передбачається, що основний обсяг соціальних витрат все більшою мірою переноситиметься на місцевий та регіональний рівні") підкреслено, що значну частину соціальних витрат має здійснювати місцева та регіональна влада. Установи соціального призначення, що знаходилися на балансі державних підприємств та організацій, мають бути передані місцевим органам влади. Стратегія гарантує збереження в процесі приватизації профілю установ соціального призначення. Для їх фінансування буде запроваджено місцеві комунальні податки. Стратегія передбачає також запровадження нових податкових стимулів для активізації приватних інвестицій у соціальний сектор та створення міцних підвалин для заохочення приватної ініціативи у сфері соціальних витрат. Доповідь є першим документом, в якому наголошено на необхідності впровадження платних соціальних послуг для громадян з високим рівнем доходів. В ній також вперше піднято питання збільшення ролі місцевої влади та недержавних організацій.

²³ Указ Президента України від 18.10.1997 № 1166/97 "Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки".

допомогу в громаді²⁴. Звертає на себе увагу підкреслення значення державних масових громадських організацій [ДМГО], за часів соціалістичного ладу державних утворень²⁵, і надання їм особливих юридичних та фінансових привілеїв.

Указ Президента України "Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року"²⁶. Указ наслідуює головним тенденціям, проголошеним на період 1997-2000 рр., але приділяє значно більше уваги формулюванню заходів допомоги сім'ям, дітям та молоді, а також підтримці благодійних організацій-об'єктів соціальної політики. Критично проаналізовано пріоритетні напрями державної політики та реформи соціальних послуг у попередні роки. Підкреслено необхідність розвивати та зміцнювати законодавче та фінансове забезпечення послуг в громаді [в домашніх умовах]; як і в попередньому викладі стратегії на 1997-2000 роки, підкреслено: (i) необхідність підвищення якості послуг, що надаються територіальними центрами; (ii) необхідність розвитку взаємодії між державними установами та недержавними постачальниками соціальних послуг малозабезпеченим громадянам; (iii) важливе значення фінансової підтримки державою організацій інвалідів шляхом звільнення від сплати податків, а також підтримки підприємств, що працевлаштовують інвалідів; (iv) створення мережі центрів медико-соціальної реабілітації дітей-інвалідів.

Програма діяльності Кабінету Міністрів "Назустріч людям" (2005)²⁷. Проголошена урядом Президента В. Ющенко. У Програмі в цілому підтримано раніше проголошені загальні напрями державної політики. Разом з тим, головною метою вдосконалення системи соціального захисту населення, згідно з Програмою, є *"розв'язання проблеми бідності, підвищення якості соціальних послуг для наближення їх до європейського рівня та розширення кола надавачів таких послуг. Перевагу матимуть соціально незахищені громадяни похилого віку, малозабезпечені сім'ї, інваліди та сім'ї з дітьми."* Варто відзначити, що сформульовані у Програмі діяльності Кабміну завдання не зазнали перетворення на стратегічний документ, який би скеровував діяльність уряду. В цьому відношенні Програма діяльності Кабінету Міністрів лишається тільки декларацією про наміри, а не придатною для реалізації програмою.

Підсумок та рекомендації

Не потребує доказів, що для усунення перешкод, які заважають реалізувати потенціал недержавних організацій як учасників суспільного життя в цілому і як суб'єктів соціального обслуговування зокрема, необхідно спершу чітко визначити мету цих організацій як таких, що не належать ані до державного, ані до приватного сектору, поява яких стала можливою лише після повали соціалістичної системи соціального забезпечення. Щоби сформулювати цю мету, яка б диференціювала недержавні організації від підприємств державного та

²⁴ В документі наведено перелік пріоритетів: поглиблення ролі територіальних центрів, що надають соціальні послуги в громаді для осіб похилого віку та інвалідів, підтримці та заохоченні участі НДО у наданні соціальних послуг громадянам, яким загрожує бідність та соціальна ізоляція, розвиток системи повного або часткового відшкодування вартості послуги [платні соціальні послуги] громадянами, яких визнано спроможними сплачувати за отримані соціальні послуги.

²⁵ Документ встановлює принципи визначення права певних груп НДО, зокрема, організацій ветеранів війни, інвалідів, молодіжних організацій, одержувати фінансування з державного бюджету. Слід відзначити, що накреслена стратегія, хоча й є присвяченою головним чином ДМГО, робить важливий крок в бік розвитку класифікації діяльності НДО за типом адресної групи, а не членською структурою. Невеликий, але важливий крок до визнання за недержавними організаціями суспільно корисного статусу.

²⁶ Указ Президента України № 717/2000 від 24.05.2000 "Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року", Київ, 2000 р.

²⁷ Кабінет Міністрів України. Назустріч людям: Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Київ, 2005 р.

приватного сектору, слід пригадати, що (i) їхня місія включає як господарський, так і соціальний компонент; (ii) вони створюють суспільні блага; (iii) кінцевою метою їхньої діяльності не є перерозподіл прибутку. Поняття недержавних організацій [НДО] є загальноновживаним і позначає організовані утворення, що мають комплекс характерних рис. Його використано і в цій роботі.

При обговоренні державної політики в Україні поняття НДО закономірно розглядати у зв'язку з поняттям соціальної економіки. Такий зв'язок виправданий з оглядом на наступні міркування:

- в Україні відбувається швидка еволюція законодавства, що регулює діяльність НДО. Проявом цього є постійне підвищення диференціації відповідної сфери законодавчо-нормативної бази, яка прагне врахувати та легітимізувати появу нових організаційно-правових форм об'єднань громадян;
- декларований вектор реформ державної соціальної політики від притаманної соціалістичному типу господарювання до властивої демократичному господарюванню в умовах плюралізму все сильніше втягує в епіцентр цього процесу недержавні організації; свідченням цього є декларативні заяви у викладах державної стратегії уряду та пріоритетів державної соціальної політики починаючи з 1994 року.
- відповідні документи уряду містять недвозначні заяви на підтримку розвитку соціальної економіки. Так, для певних категорій НДО, діяльність яких задовольняє критерію "суспільної користі", передбачено податкові послаблення та фінансові привілеї;
- Закон України "Про соціальні послуги" містить принцип залучення НДО до надання соціальних послуг в громаді на договірно-ліцензійних та конкурсних умовах. все це вказує на наявність потенціалу для поглиблення соціальної економіки в цілому та, зокрема, розширення спектру суб'єктів надання соціальних послуг.

Втім, попри згадані вище сприятливі передумови, можна помітити, що зміст досі складених головних визначальних документів, присвячених зв'язку між соціальними послугами, соціальною економікою та НДО, за своїм характером є декларативним. З цих позицій, а також з оглядом на необхідність краще зрозуміти якісні особливості державної політики, що заважають розвитку НДО в Україні, в наступному розділі розглянуто деякі питання та проблеми, що наразі стоять перед недержавним сектором. Таким чином, подальший розгляд зосереджено на аналізі ступеню сприятливості державної політики діяльності НДО та спроможності державної політики сприяти адекватному вирішенню проблеми активізації участі НДО у соціальній економіці через надання соціальних послуг.

Розділ 2.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ КІЛЬКІСНОГО ТА ЯКІСНОГО СКЛАДУ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

Огляд

За законодавством, при реєстрації недержавні організації [НДО] в Україні можуть набувати однієї з трьох правових форм: громадські об'єднання, благодійні та релігійні організації. НДО першого типу переважно діють в інтересах своїх членів і як такі є приватнокорисними організаціями [ПКО]. Благодійні організації [БО] за характером своєї діяльності є суспільно корисними організаціями і за юридичним статусом діють в інтересах суспільства в цілому або його частини. Третій тип - релігійні організації [РО] - діють як суспільно корисні, так і приватнокорисні організації, задовольняючи як релігійні інтереси своїх членів, так і інтереси досягнення суспільної користі¹.

При визначенні якісних умов, що впливають на діяльність НДО в Україні, звертає на себе увагу істотна нестача надійних відкритих джерел інформації. Так, Єдиний державний реєстр об'єднань громадян та благодійних організацій в Україні, що його веде Інформаційний центр Міністерства юстиції України [Мінюст], є закритим для громадськості джерелом. З іншого боку, бази даних, що їх ведуть дослідні НДО [зокрема, база даних Благодійного фонду "Творчий центр "Каунтерпарт"] не дають адекватної картини, оскільки, на відміну від джерела Міністерства юстиції, реєстрація в них не є обов'язковою. Інша особливість: державне джерело не класифікує НДО за типом та спектром діяльності громадських та благодійних організацій. Все це не дозволяє сформулювати принципи поділу НДО на суспільно корисні та приватнокорисні організації² через відсутність експліцитного вжитку цих понять в українському законодавстві, хоча імпліцитно такий розподіл міститься в описі мети типів недержавних організацій.

Крім зазначених вище особливостей, звертає на себе увагу, що авторами переважної більшості ґрунтовних досліджень НДО в Україні є організації з кола того-ж таки недержавного сектору. Наявним дослідженням властиві наступні риси. (і) обмеженість дослідження вузькою сферою діяльності НДО; (ii) відсутність аналізу роботи НДО у зв'язку з політичною, економічною, соціальною та законодавчою ситуацією в Україні. Так, увагу авторів зосереджено на власній сфері діяльності і обмежено колом наукових інтересів конкретної дослідницької групи або інтересів окремих груп населення, що становлять предмет діяльності окремих груп НДО. Крім того, аналіз, як правило, обмежується внутрішніми проблемами практичної діяльності окремих організацій у вузько регіональному аспекті [наприклад, стосунками з органами державної влади, керівництвом тощо]. Роботам нерідко не вистачає методологічної суворості, а рекомендації і поради нерідко виходять за межі зібраного фактажу.

Мала кількість робіт спромоглася абстрагуватися від опису конкретних НДО і пропонує спроби огляду НДО в Україні за кількісним складом, причому звертає на себе увагу гетерогенність підходів до збору даних. Такі роботи, що час від часу з'являються у друку,

¹ Див. розділ 3.

² Труднощі, пов'язані з класифікацією НДО, частково можна віднести на рахунок українського законодавства, яке чітко не відрізняє суспільно корисні організації від приватнокорисних. Однак розмежування цих двох типів чітко простежується в законах про громадські об'єднання та благодійні організації.

пропонують "моментальні знімки" ситуації у недержавному секторі на основі базових показників. Серед найбільш значущих робіт за останні роки можна назвати наступні:

- Організації громадського суспільства в Україні: "Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України" - Благодійний фонд "Творчий центр "Каунтерпарт"³.
- The NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia ["Показник життєздатності НДО в країнах Центральної та Східної Європи та Євразії"] - дослідження USAID з окремим розділом, присвяченим Україні⁴.
- Civil Society in Ukraine ["Громадянське суспільство в Україні"] - одноразове дослідження на замовлення Світового банку⁵.

Організації громадянського суспільства в Україні - "Творчий центр "Каунтерпарт".

Опитування Творчого центру "Каунтерпарт" за лонгітюдним принципом вивчає можливості стабільного розвитку НДО. Останнє з низки періодичних опитувань проведено у вересні-жовтні 2004 р. Дослідження ґрунтується на даних анкет, заповнених вибіркою НДО з різних регіонів України і трьох міст [Київ, Харків, Львів] як самостійних точок. Метод відбору вибірки - наявність зв'язку по телефону або електронній пошті. Слід зазначити, що подібний метод формування вибірки спотворює реальну картину, адже в Україні існує багато НДО, що не мають телефонного та електронного зв'язку. Крім того, анкети побудовано таким чином, що різні категорії нерідко перехрещуються. Так, за даними анкет неможливо провести чітко розмежування між різними типами НДО, а відповіді зведено разом у спосіб, що затьмарює картину видів їхньої діяльності. Методика дослідження, таким чином, не дає можливості чітко простежити динаміку за роками.

Не дивлячись на недоліки методики, робота є одним з найінформативніших джерел даних про хронологічну картину розвитку НДО. Разом з тим, її застосовність як лонгітюдного дослідження є максимальною, якщо її дані розглядати у поєднанні з результатами досліджень USAID та Світового банку.

The NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia ["Показник життєздатності НДО в країнах Центральної та Східної Європи та Євразії"]

В основу проведеного USAID восьмого щорічного опитування покладено якісний та кількісний аналіз життєздатності сектору НДО в різних регіонах Східної Європи та Центральної Азії. Аналіз проведено за наступними критеріями: життєздатність НДО, нормативно-правове середовище, фінансова життєздатність, здатність вести активістську діяльність, види послуг, що надаються, доступ до інфраструктури [телефони, можливість участі у навчальних заходах і т.д.], ефективність формування іміджу тощо⁶. Кожна країна

³ Творчий центр "Каунтерпарт" [2005]. Стан та динаміка розвитку недержавного сектору в Україні. Коротке опитування. Творчий центр "Каунтерпарт", Київ.

⁴ USAID [2005] The NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia ["Показник життєздатності НДО в країнах Центральної та Східної Європи та Євразії"], Office of Democracy, Governance and Social Transition, USAID Bureau for Europe and Eurasia, May 2005. Washington DC.

⁵ World Bank [2003] Civil Society in Ukraine: Analytical Report [Громадянське суспільство в Україні. Аналітичний огляд]. World Bank, Democratic Initiatives Foundation and SOCIS.

⁶ Враховувалися аспекти: наявні досягнення, невирішені проблеми, визнання характеру невирішених проблем на місцевому рівні, наявність стратегії та можливості вирішувати ці проблеми.

отримує оцінку за шкалою балів [від 1 (найвищий) до 7 (найнижчий)] відповідно до ступеню покращення умов в країні з точки зору їхньої сприятливості для діяльності недержавних організацій. Досліджені країни класифікують в три групи залежно від отриманої оцінки.

- Ранній етап перехідного періоду: загальна оцінка 5-7 балів.
- Середній етап перехідного періоду: загальна оцінка 3-5 балів.
- Набуття сталих форм: загальна оцінка 1-3 балів.

За шкалою якості умов існування НДО Україна знаходиться на середньому етапі перехідного періоду [оцінка ступеню сприятливості середовища для діяльності недержавних організацій за критеріями життєздатності від 3,1 до 4,6]. Так, за інформацією на 2004 рік [рік збору даних], в Україні зареєстровано 40 000 НДО на 47 мільйонів населення⁷, однак лише 10 відсотків з них вважаються діючими⁸. Попри значні напрацювання у законодавчому регулюванні НДО, ефект від цих зрушень значною мірою нівелюють незрозумілі та двозначні формулювання у нормативних актах, *"що дозволяє владі ігнорувати одні положення та інтерпретувати інші на власний розсуд"*⁹. Як зауважують автори дослідження, *"Більшість НДО досі не усвідомлюють нові можливості, що виникли завдяки Закону "Про соціальні послуги", і не користуються своїми новими правами участі у господарській діяльності"*¹⁰.

Аналітичний звіт "Громадянське суспільство в Україні"

Проведене Світовим банком опитування 603 респондентів - представників широкого спектру недержавних організацій фіксує низку важливих особливостей українських НДО. Як і у попередньому дослідженні, у висновках згадується про імовірне існування в Україні близько 40 000 зареєстрованих НДО, лише 10 відсотків яких є діючими¹¹. Підкреслено наступні особливості НДО в Україні:

- найпоширенішим типом діяльності серед опитаних НДО є розробка та реалізація освітніх та навчальних програм;
- Значна кількість НДО діють на обласному і нижчому рівні і лише мала кількість - на загальнодержавному рівні;
- відмінності між приватнокорисними та суспільно корисними організаціями простежуються слабо; більшість опитаних НДО заявили про своє "несуворе та ліберальне ставлення до членства і його структури"¹²;

⁷ Для порівняння, у Польщі, за оцінками, існує 52 000 НДО при загальній кількості населення 39 мільйонів чоловік. 60% НДО є діючими.

⁸ Відзначено, що точна кількість зареєстрованих НДО невідома.

⁹ *op. cit.* USAID, стор. 259.

¹⁰ Там же: USAID, стор. 259.

¹¹ Пояснення причин такого розриву між кількістю зареєстрованих та діючих НДО можна знайти в літературі. Тут варто відзначити одну з них: легше офіційно зареєструвати НДО, ніж потім відмовитися від реєстрації (Сидоренко А, 2005).

¹² Мотиви певною мірою пояснюють спостереження Олександра Віннікова (без дати) (Why Advance the Legislation on Public Benefit Activities in Ukraine ["Навіщо впроваджувати законодавство про суспільно корисну діяльність в Україні]):

- близько 50 відсотків НДО не мають працюючого на постійній основі штату;
- головними джерелами фінансування членські внески, пожертви місцевих приватних підприємств і гранти міжнародних донорів;
- серед головних проблем, що заважають розвитку і стабільності НДО, названо фінансові, за якими йдуть відсутність ефективної системи поінформування про проекти і програми та юридичні проблеми у зв'язку із законодавством у сфері НДО;
- серед головних проблем взаємодії між НДО та владою було названо: відсутність належних юридичних механізмів, відсутність інформації громадськості про головні рішення, що їх приймає державна влада, та відсутність бажання з боку органів влади співпрацювати з НДО.

Основні риси та особливості НДО в Україні

Дані трьох згаданих досліджень дозволяють вивести низку кількісних показників складу НДО в Україні.

Загальнодержавна та регіональна представленість та класифікація НДО за видами діяльності.

За даними Світового банку, діяльність близько 85 відсотків НДО України зосереджено на рівні міст, районів та областей. Лише 1 з 10 організацій віднесла себе до загальнодержавних. 5 відсотків повідомили, що входять до міжнародної мережі НДО¹³. Підсумки кількісних показників наведено в таблиці.

Табл. 1. Класифікація НДО за масштабом діяльності		
Міжнародний	Загальнодержавний	Місцевий та обласний
5%	10%	85%

Джерело: Світовий банк

За даними опитування Творчого центру "Каунтерпарт" на 2004 рік, більшість НДО в Україні зареєстровано як громадські організації і лише 10 відсотків - як благодійні організації¹⁴. Дані щодо кількості діючих НДО в донецькій, одеській та сумській областях, здатних [за статутом] надавати соціальні послуги, наведено в таблиці 2¹⁵.

"закон чітко не визначає" загальні критерії суспільно корисної діяльності; "навіть досвідчені юристи плутаються у поняттях "благодійна", "суспільно корисна" та "споріднена" діяльність", на які посилається законодавство".

¹³ Для порівняння, у Польщі 51% НДО діють на місцевому [волесть, повіт] та міському рівні, 23% - на регіональному [воєводство], 25% - на державному, 16% входять до складу міжнародної мережі.

¹⁴ *op. cit.* Творчий центр "Каунтерпарт" [2005], стор. 7.

¹⁵ Варто зауважити, як відзначає Олександр Вінніков (*op cit*), що попри законодавчі вимоги, які обмежують діяльність інтересами членів, нерідко об'єднання громадян у своїх статутах проголошують наміри діяти також в інтересах нечленів [тобто працювати на суспільну користь].

Табл. 2. Розподіл діючих НДО за вибраними областями

Область	Загальна кількість діючих НДО	Громадські об'єднання		Благодійні організації	Соціально орієнтовані НДО (% від загальної кількості діючих НДО)
		суспільно корисні	приватно корисні		
Донецьк	241	167	54	20	143 (60%)
Одеса	176	124	36	16	89 (50%)
Суми	54	37	10	5	33 (61%)

Джерело: "Творчий центр "Каунтерпарт"

Як можна бачити з наведених в таблиці 2 даних, діяльність більшості НДО у вибраних областях спрямовано на вирішення соціальних проблем, а за своїм змістом вони є орієнтованими на задоволення суспільних потреб або потреб своїх членів. Так, близько 30 відсотків НДО вибраних областей вказали на надання соціальних послуг як один з видів своєї діяльності [див. табл. 3]. З оглядом на співвідношення кількості соціально-орієнтованих НДО можна припустити існування [принаймні в цих трьох областях] значного резерву, здатного [за умов наявності фінансових стимулів та відповідної державної політики] брати участь у наданні соціальних послуг¹⁶.

Як свідчать дані Творчого центру "Каунтерпарт", діяльність значної частини діючих НДО зосереджено на захисті суспільних інтересів та лобіюванні [45%], навчально-консультаційній діяльності [41%]. Предметом діяльності 39% є поширення інформації, 37% - освіта. За даними останнього з проведених ТЦ опитувань [2004 р.], порівняно з 2002 роком значно збільшилася частка тих, хто займається захистом суспільних інтересів та лобіюванням [16% у 2002 р.]. В табл. 3 подано огляд розподілу НДО за видами діяльності за даними на 2004 р.

Табл. 3. Види діяльності НДО

Захист суспільних інтересів і лобіювання	45%
Навчання та консультації	41%
Поширення інформації	39%
Освіта	37%
Соціальні послуги	28%
Юридична допомога	27%
Дослідження та аналіз	23%
Благодійництво	19%
Реабілітація	10%
Розробка соціальних та політичних рекомендацій	10%

¹⁶ Не слід, однак, забувати, що густина та географічне поширення НДО в Україні є нерівномірними. Наприклад, у Львівській області, за даними ТЦ "Каунтерпарт", діє одна НДО на 3 500 населення, в Житомирській - одна на 29 000.

Впровадження програм грантів	8%
Інше	5%

Джерело: "Творчий центр "Каунтерпарт"

Кількість НДО, зайнятих захистом суспільних інтересів, зростає паралельно (хоч і дещо меншими темпами за той самий період) з кількістю НДО, що повідомили про соціальні послуги як одну зі сфер своєї діяльності. Ця тенденція свідчить про те, що багато НДО усвідомлюють необхідність не лише діяти відповідно до статутних цілей, але й активно включатися в ініціацію та прийняття рішень в інтересах своїх цільових груп та, лобіюючи суспільні інтереси, впливати на зміст державної соціальної політики [мірою своїх завдань як суспільно корисних організацій]. Разом з тим, дані, отримані ТЦ "Каунтерпарт", свідчать про наявність розриву між бажанням присвячувати більше уваги відповідним питанням та обмеженнями, що їх накладає нормативне та податкове середовище¹⁷. Серед недержавних організацій-учасників лонгітюдного дослідження ТЦ "Каунтерпарт" найпоширенішими цільовими групами НДО є "молодь" [48%], "члени організації" [32%] і "діти" й "учні" [по 24%]¹⁸.

Табл. 4. Найпоширеніші цільові групи

Молодь	48%
Члени організації	32%
Діти	24%
Учні	24%
Усе населення	19%
НДО	19%
Жінки	14%
Інваліди	13%
Пенсіонери та особи похилого віку	12%
Інші групи	9%
Торгові об'єднання	9%
Підприємці	8%
Засоби масової інформації	8%

Джерело: "Творчий центр "Каунтерпарт"

Якісні особливості НДО в Україні.

Спроба зробити висновки щодо якісних особливостей НДО за відсутності ґрунтовних досліджень неодмінно спікатиме труднощі, адже методи оцінки організаційної бази, ефективності діяльності та управління, застосовані в дослідженнях ТЦ "Каунтерпарт", Світового банку та USAID, є значною мірою гетерогенними. Тим не менш, ми спробуємо узагальнити різноманіття підходів, звівши його до наступних показників:

- Організаційна [внутрішня] база НДО: управління, стратегічне планування, члени, кадри, матеріально-технічне забезпечення, фінансове забезпечення [вертикальні показники];

¹⁷ ТЦ "Каунтерпарт", 2005, стор. 7.

¹⁸ Як зазначалося, визначення меж груп в цього дослідника не є безспірним. Зокрема, в даному випадку незрозуміло, що саме мається на увазі під "членами організації".

- Організаційні стосунки з органами влади, приватними підприємствами та іншими НДО [горизонтальні показники];
- Програмна діяльність, здатність працювати та запроваджувати зміни [вертикальні та горизонтальні показники].

В цій роботі перераховані вертикальні та горизонтальні аспекти використано як міру оцінки якісних показників діяльності НДО, а їхню сукупність - для узагальнення характеристик та отримання певною мірою цілісної картини недержавних організацій як фігурантів нової для України сфери соціальної економіки, зокрема, соціального обслуговування. Нижче подано узагальнені спостереження за аспектами:

- управління та стратегічне планування;
- члени і кадри;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення;
- взаємодія НДО з іншими гравцями соціальної сфери;
- інформаційний менеджмент.

Управління та стратегічне планування.

У дослідженнях українських НДО нерідко можна знайти згадку про те, що якість стратегічного планування та управління НДО не відповідає необхідному рівню професіоналізму. За даними USAID, ефективність організаційної сторони діяльності НДО України у 2004 році зростала дуже повільно¹⁹. USAID далі відзначає, що позаяк провідні НДО постійно працюють над цим аспектом, більшість дрібних організацій лишається в цьому плані на низькому рівні розвитку. У дослідженні виявлено значний розрив між дрібною групою високорозвинутих організацій [зазвичай у великих містах] та рештою представників третього сектору. Це підтверджується даними про те, що переважна більшість НДО не виконує власні стратегічні плани або навіть не має плану діяльності як такого за поодинокими винятками, де показники якості управління та дотримання стратегічного плану підвищилися.

За інформацією ТЦ "Каунтерпарт", 66% НДО мають стратегічний план, проте лише 80% переглядали його в останні два роки. Опитування свідчать також про наявність тенденції до зменшення кількості респондентів, що здійснюють стратегічне планування. Так, у 2003 і 2004 роках кількість організацій, що мали стратегічний план та три чи більше років, зменшилася порівняно з 2002 р. [відповідно 14% і 22%]. Лише 86% НДО повідомили про проведення порівняння зробленого із запланованим. Дані ТЦ "Каунтерпарт" свідчать також про наявність у 87% НДО письмової декларації про цілі й задачі, на які орієнтується діяльність. Наведені дані свідчать про потребу у проведенні суттєвої роботи для покращення стратегічного планування і організаційних навичок НДО, особливо у зв'язку з необхідністю приведення їх у відповідність до вимог, пов'язаних з участю у діяльності соціальної економіки. Особливу актуальність це застереження набуває у випадку НДО, що діють на обласному та нижчих рівнях, через особливо відчутний в таких випадках дефіцит

¹⁹ *op. cit.* USAID 2004, стор. 260.

фінансування і відносно слабку поінформованість про їхню діяльність серед потенційних адресатів та партнерів на місцях.

Тісно пов'язаним зі слабкістю стратегічного планування є незадовільний рівень прозорості прийняття рішень всередині НДО. Так, за даними ТЦ "Каунтерпарт", у багатьох випадках уся повнота влади щодо прийняття рішень знаходиться в руках особи на посаді виконавчого директора [83%] або ради директорів [45%]. Члени організації і штат від прийняття рішень відсторонені. В багатьох випадках рівень гласності рішень доволі низький, а керівництво схильне до авторитаризму. Подібний стиль управління заважає як досягненню кінцевої мети (суспільної користі), так і задоволенню інтересів членів. Зрештою в манері управління починають переважати особисті інтереси.

Члени і кадри.

За інформацією ТЦ "Каунтерпарт", 80% НДО в Україні є членськими організаціями. 24% нараховують від 11 до 30 членів, у 26% кількість членів сягає 100 і більше. За даними дослідження Світового банку [2003], лише 28% опитаних НДО вимагали обов'язкової формальної реєстрації членів. У більшості же недержавних організацій члени не зв'язані будь-якими зобов'язаннями або членство взагалі не є обов'язковим. Для різноманітних громадських об'єднань і багатьох благодійних організацій характерним є неформальне членство.

Щодо кадрового питання, 57% НДО повідомили про наявність в середньому п'яти постійних працівників. Кількість опитаних організацій, в яких постійний штат є меншим та більшим за три особи, розділилася порівну. Письмові посадові інструкції для співробітників мають 39% з опитаних НДО, письмові правила внутрішнього розпорядку - 43%; в 58% випадків правила переглядалися в останні 12 місяців перед опитуванням. 66% НДО заохочували підвищення кваліфікації персоналу шляхом фінансування участі у конференціях, круглих столах, навчальних курсах тощо.

Дані ТЦ "Каунтерпарт" свідчать також про наявність тенденції до поступового скорочення участі добровольців в роботі НДО. Так, в 2004 році залучення добровольців до роботи недержавних організацій зареєстровано для 73% НДО, у 2002 р. - 78%²⁰. Кількість волонтерів, співпрацюючих з громадськими об'єднаннями, в більшості випадків коливається навколо середньої цифри 15 осіб. За даними Світового банку, близько 10% організацій застосовують виключно працю добровольців²¹. Варто відзначити, що останні головним чином виконують задачі, що не потребують кваліфікації, і не пов'язують свою майбутню професійну діяльність з такими організаціями. Це частково пояснює високий відсоток студентів серед категорій осіб, віднесених опитаними НДО до залучених ними добровольців. У 53% випадків добровольці є студентами, що вбачають у добровольчій роботі спосіб підвищити кваліфікацію і набути практичних навичок у професії²².

В той же час, серед добровольців є й висококваліфіковані громадяни, які присвячують частку свого часу суспільно корисній праці. Розташування багатьох НДО поза великими адміністративними центрами, поєднане з фінансовою незабезпеченістю, призводить до того, що більшість НДО не здатна утримувати постійний оплачуваний штат. Такі організації,

²⁰ *op cit.* Творчий центр "Каунтерпарт", 2005, стор. 12. Наведені у дослідженні цифри видаються завищеними. Причина може полягати або в наданні НДО завищених даних, або у зарахуванні членів об'єднання громадян до "добровольців".

²¹ *op cit.* World Bank, 2003, стор. 19.

²² *op. cit.* Творчий центр "Каунтерпарт", стор. 12.

особливо ті, що спеціалізуються на соціальних проблемах, не в змозі оплачувати своїм найактивнішим членам навчання та курси підвищення кваліфікації. У сільській місцевості НДО нерідко взагалі не проходять процедуру реєстрації в передбаченому законом порядку і тримаються виключно на добрій волі та особистому ентузіазмі своїх членів²².

Фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

За даними USAID [2005], серед комплексу параметрів, за якими проводилася оцінка українських НДО, найнижчий бал отримала фінансова забезпеченість²³. Хоча дані цієї роботи і демонструють покращення фінансового стану НДО в Україні у 2004 році, більшість організацій, згідно з опитуванням Світового банку [2003], віднесли недостатнє фінансування та погане матеріально-технічне забезпечення до головних проблем²⁴.

За даними ТЦ "Каунтерпарт", 95% опитаних НДО користуються офісними приміщеннями на безоплатній або орендній основі, 13% мають власне приміщення, 75% забезпечені комп'ютерами, 65% мають електронну пошту та(або) доступ до Інтернету²⁵. За інформацією, отриманою Світовим банком, 75% НДО в Україні мають приміщення, але сучасне офісне устаткування є лише у 50%²⁶. Разом з тим, багато організацій, розташованих поза великими адміністративними центрами, особливо ті, що є соціально-орієнтованими, не мають ані приміщення, ані офісного устаткування. За даними дослідження USAID, багато дрібних НДО, особливо в регіонах, не мають або не потребують значного фінансування. Багато з них виконують недорогі види робіт (розподіл гуманітарної допомоги між соціально незахищеними громадянами, надання інших соціальних послуг тощо) і обходяться дрібними благодійними пожертвами. Низькі фінансові потреби вочевидь пояснюються бажанням уникнути складного фінансового обліку та необхідності платити відповідним спеціалістам. Щоби уникнути сплати податків та складання фінансової звітності, деякі НДО не проходять процес реєстрації - обставина, яка негативно впливає як на їхню роботу, так і на взаємодію зі ЗМІ. Можна сказати, що більшість НДО в Україні не має необхідних коштів для ведення аудиту та бухгалтерії. Так, за даними USAID, багато НДО в Україні не бажають або не вміють складати середньостроковий план діяльності для забезпечення фінансової стабільності²⁷.

Аналізуючи висновки згаданих досліджень недержавних організацій, варто розглянути співвідношення джерел фінансування. Так, за даними ТЦ "Каунтерпарт", в середньому 38% загального бюджету НДО надходить від приватних підприємств, 34% - від центральної та

²² Як свідчить порівняння з отриманими USAID аналогічними даними для Польщі, значна кількість співробітників НДО також не мають необхідної кваліфікації, результатом чого є висока текучість штатних кадрів. Зарплатня у секторі й досі доволі низька, тому НДО не можуть дозволити собі утримувати високопрофесійний штат кваліфікованих співробітників [юристів, бухгалтерів, консультантів тощо]. Це пояснює, чому у недержавних організаціях найактивніші члени завжди перевантажені роботою. Навчання також є надто дорогим, особливо якщо організація працює поза головними економічними центрами. Разом з тим, в Польщі спостерігається тенденція до поступового збільшення кількості працюючих у НДО добровольців, оскільки добровольча праця розглядається як гарний старт, що підвищує шанси пробитися на ринок оплачуваної праці. Тому загальний притік та відтік добровольців також високий.

²³ Там же, стор. 198.

²⁴ World Bank, стор. 22.

²⁵ Творчий центр "Каунтерпарт", стор. 12.

²⁶ World Bank, стор. 38.

²⁷ USAID, стор. 198.

місцевої влади. Кошти міжнародних донорів є головним джерелом і складають в середньому 67%²⁸. Як стверджується у дослідженні Світового банку, стереотипне уявлення про НДО в Україні як організацій, що існують виключно на кошти грантів, не має під собою реальних підстав. Втім, варто відзначити, що всього близько 93% НДО отримують фінансування від іноземних донорів [53% діючих на обласному та нижчому рівні, 63% діючих на загальнодержавному рівні та у складі міжнародної мережі]. Через важкодоступність таких коштів фінансування від іноземних донорів отримують переважно ті НДО, чия діяльність охоплює країну в цілому, а також НДО, розташовані у великих адміністративних центрах, особливо в столиці Києві. З іншого боку, звертає на себе увагу також і те, що менше 45% НДО загальнодержавного масштабу співпрацюють з приватними підприємствами. Найактивніші контакти з приватним бізнесом мають місцеві НДО, що діють на обласному і нижчих рівнях, де місцеві підприємці добре знайомі зі змістом та предметом діяльності місцевих НДО²⁹.

Процес диверсифікації джерел фінансування НДО в Україні і поступового переходу на українські джерела повинен йти з урахуванням кількох об'єктивних та суб'єктивних чинників середовища, що склалося сьогодні в суспільстві.

1. В Україні поки що не стала нормою культура приватних пожертв на соціально корисну діяльність НДО. Зокрема, підтримка НДО у свідомості українських громадян не асоціюється з відчуттям спільної соціальної відповідальності, а у свідомості українських підприємців - з набуттям підприємством позитивного іміджу. Іншим стримуючим чинником для українських компаній є низький в багатьох випадках рівень прибутку. Нарешті, законодавча база не містить стимулів, які б заохочували формування сприятливого клімату для розвитку приватного спонсорства. Все це призводить до того, що передача коштів від фізичних та юридичних осіб нерідко набуває сумнівних форм, часто з рук в руки і як прямий результат інтенсивного лобіювання з боку керівництва НДО і його активних членів, а не як пожертви доброї волі³⁰.

Проблема фінансування НДО приватним бізнесом пов'язана також з питаннями довіри й прозорості, особливо віри підприємців у те, що кошти буде витрачено за призначенням. З іншого боку, за пожертвами НДО можуть ховатися і наміри щодо відмивання грошей та ухиляння від сплати податків. Недовіра й погана поінформованість про діяльність НДО підживлюються і тим фактом, що у підприємців немає засобів [крім особистого досвіду] перевірки справжності намірів НДО та їхньої здатності використати кошти ефективно. Зі свого боку, українського підприємця цікавлять в першу чергу започаткування, що обіцяють можливість заробити, а не суспільні інтереси НДО та інтереси їхніх членів. Таким чином, виникає конфлікт інтересів між грантодавцем і грантодержувачем і, як наслідок, небажання НДО виступати інструментом заробітку приватних підприємців.

2. Твердження дослідників Світового банку стосовно того, що українські НДО працюють паралельно з центральною виконавчою владою і взаємодіють з місцевою владою, потребує уточнення. Деякі НДО [особливо засновані ще за часів радянської влади як державні масові громадські організації (ДМГО)] мають суттєві привілеї як із законодавчої точки зору, так і в плані фінансування з держбюджету, перед НДО, що формувалися в умовах переходу до

²⁸ Творчий центр "Каунтерпарт", стор. 13.

²⁹ World Bank, стор. 19.

³⁰ Це питання детальніше обговорюється у розділі 4.

демократії, плюралізму та ринкової економіки. Неоднорідність підходу до державного фінансування НДО є мало наступні наслідки.

- 1) пряме державне фінансування деяких НДО, передбачене Законом "Про державний бюджет" [прикладом є Українське товариство сліпих (УТОС) і Українське товариство глухих (УТОГ)];
- 2) непрямі субсидії та спеціальні умови оподаткування заробітної платні працівникам НДО, що обслуговують певні групи соціально незахищених груп та груп особливого значення [фінансування загальнодержавних організацій та компаній, заснованих організаціями інвалідів Міністерством праці та соціальної політики (Мінпраці) через Фонд соціального захисту інвалідів та дитячих, молодіжних та жіночих організацій Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту (Мінсім'ї)];
- 3) фінансування НДО на конкурсно-контрактній основі згідно з чинним п. 8 ЗСП.

Перші дві форми фінансування стосуються організацій, заснованих за радянських часів як ДМГО та продовжуючих існувати вже за новим законодавством, що класифікує їх як "об'єднання громадян"³¹. Організаціям з першої групи закон надає певні фінансові привілеї, держава - консультації щодо розробки заходів та програм³². Різниця у підходах до НДО, що мають законодавчі гарантії на отримання державного фінансування і привілеїв, та НДО третьої групи кидається у вічі. Тому організації першої та другої груп можна віднести до категорії привілейованих з точки зору фінансових стосунків з державою, організації третьої групи - до ущемлених в таких привілеях.

В цілому у стратиграфії розподілу привілейованого становища серед НДО чітко прослідковується, з одного боку, спадок радянських часів, коли Україна входила до складу Радянського Союзу, і, з іншого, поряд спадок попередніх років перехідного періоду, протягом якого сформувалася переважна частина чинного законодавства у сфері НДО. Структурні [в тому числі можливість брати участь в обговоренні державної політики з представниками уряду] та фінансові [зокрема, право на отримання коштів з держбюджету] привілеї для представників груп 1 і 2 вже спричинили протести з боку активних представників групи 3. Ця ж таки нерівність гальмує розвиток ефективніших форм діалогу і кооперації між останніми та владою. Зовнішнім проявом напруги у стосунках є недовіра, відчуття несправедливості, а також (з боку деяких НДО третьої групи, яким пощастило існувати за рахунок грантів іноземних донорів) бажання зберегти незмінним існуючий стан речей, щоби уникнути залежності від влади та небезпеки стати заручником фінансування з державних джерел.

3. З іншого боку, взаємодія між НДО та місцевою владою викликає менше проблем, хоча у більшості випадків і є обмеженою виконанням дрібних завдань місцевого значення для новообраної влади і наданням останньою матеріальної допомоги [звичайно приміщення]. Інтенсивність формування стосунків з місцевою владою, як правило, є похідною рівня

³¹ Так, у ст. 6 Закону України "Про молодіжні та дитячі громадські організації" (1999) зазначено: "Статус молодіжних та дитячих громадських організацій і їх спілок визначається відповідно до цього Закону та Закону України "Про об'єднання громадян."

³² Наприклад, розділ 3 (ст. 12-16) Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" (1991) дає визначення організацій інвалідів, їхніх прав на отримання від держави матеріально-технічної допомоги та обов'язку держави надавати їм консультації та інформацію про запропоновані урядом заходи, від яких залежить доля груп населення - їхніх клієнтів.

поінформованості останньої, розуміння нею здатності НДО сприяти вирішенню нагальних проблем місцевої громади та густиною мережі місцевих НДО.

4. В Україні практика приватної благодійності розвинута порівняно слабо. Бідність потоку приватних коштів на соціально корисні потреби частково пояснюється низьким обсягом вільних коштів громадян і переважною невірою громадськості в безкорисливість людей, що працюють в НДО. За таким ступенем невіри, зокрема, стоять періодичні повідомлення в пресі (а також чутки) про різноманітні шахрайські фінансові схеми з метою отримання коштів на протизаконні дії. За даними дослідження Світового банку, третина НДО в Україні існує майже виключно на доходи від членських внесків та внесків натурою. Однак, як можна бачити з даних USAID і ТЦ "Каунтерпарт", розмір членських внесків в середньому є майже символічним і, як такий, не здатен слугувати надійним джерелом фінансування³³.

Взаємодія між НДО та іншими представниками соціальної сфери [зовнішні стосунки].

Оцінюючи якість організаційної сторони роботи НДО, вкрай важливо розглядати і такий показник, як міцність зв'язків недержавних організацій в системі суспільно корисної діяльності, адже зовнішні стосунки справляють визначальний вплив на їхню здатність функціонувати та виживати. Головними фігурантами, від яких, з одного боку, залежить життя суспільства, і з якими, з іншого, найактивніше контактують НДО, є органи влади, приватні підприємства та інші організації третього сектору. За даними опитувань ТЦ "Каунтерпарт", 99% НДО в Україні взаємодіють з органами державної влади, однак інтенсивність взаємодії варіює в широких межах. Так, у 19% НДО контакти з владою трапляються щоденно, у 35% - мають місце принаймні раз на тиждень, у 23% - раз на місяць. Окремі НДО контактують з владою раз на три місяці або раз на рік, інколи частота контактів ще менша. Якщо НДО взаємодіє з владою, для 64% недержавних організацій контакти, за даними ТЦ "Каунтерпарт", починаються за добровільною ініціативою обох сторін. Разом з тим, широко поширена уява, що ініціатором взаємодії частіше є НДО, тоді як влада зазвичай не є активним шукачем контактів. За даними на 2004 рік, 43% НДО здійснили 1-2 спільних проекти з органами державної влади. 31% повідомили про відсутність таких проектів. За словами представників НДО, головною перешкодою до взаємодії з владними структурами є: "відсутність розуміння переваг від взаємодії з боку представників влади" та "погана поінформованість останніх про діяльність НДО"³⁴.

Підсумовуючи, можна виділити наступні риси, характерні для взаємодії НДО з центральними органами державної влади:

- 1) ініціативи, що сприяють взаємодії між державою та НДО, що не належать до мережі колишніх ДМГО, трапляються в Україні вкрай нерегулярно;
- 2) взаємодія між центральними органами виконавчої влади та НДО не є пріоритетом офіційного курсу [епізодичність виключень лише підтверджує це загальне правило];

³³ Труднощі з пошуком надійних джерел фінансування - традиційне гальмо розвитку соціальної економіки у країнах з перехідною економікою. Пошук шляхів вирішення проблеми призвів до появи у таких країнах, як Польща, Угорщина та Хорватія, оригінальних заходів: цільових податків на гральний бізнес [Хорватія], добровільний одновідсотковий податок з фізичних осіб, призначений певній суспільно корисній організації [Угорщина, Польща, Латвія] [див. розділ 4].

³⁴ *op. cit.* Творчий центр "Каунтерпарт", стор. 14.

- 3) фінансуванню НДО з держбюджету не вистачає прозорості (крім ДМГО); цей факт у поєднанні з глибокою недовірою з боку приватного бізнесу ще посилює залежність НДО від коштів іноземних донорів;
- 4) державна влада та НДО переважно діють відірвано один від одного; якщо ж їхні зусилля перехрещуються, взаємодія обмежена громадськими подіями без значних практичних наслідків на прийняття рішень органами влади та їхню сутність.

Тенденції, подібні до тих, що спостерігаються на рівні центральної влади, характерні, з певними варіаціями, і для стосунків НДО з місцевою владою. Зокрема, майже третина НДО в Україні не взаємодіють з приватним сектором, 25% взаємодіють з 1-2 підприємствами, 22% - з 3-5 компаніями, 18% - з 5 та більше. Половина опитаних ТЦ "Каунтерпарт" НДО назвала головною причиною початку взаємодії з приватними підприємствами спробу отримати допомогу у вигляді матеріально-технічних ресурсів, а не грошей. Так, за даними опитування, для 42% НДО мотивом для звернення до підприємств було сподівання отримати негрошову допомогу і лише 34% НДО цікавив розвиток фінансових стосунків, а 16% використовували контракти з комерційними підприємствами як засіб набуття нового досвіду³⁵.

За даними Світового банку, НДО проявляють інтерес до співпраці з іншими недержавними організаціями одного з ними рівня організаційної бази. Так, географія та зміст кооперації між НДО демонструють низку закономірностей: організації місцевого, районного, обласного рівня більш схильні до співпраці, якщо вони географічно наближені одна до одної та мають близьку спеціалізацію; чим вище рівень організаційної бази, тим вище схильність до встановлення міжнародних зв'язків; існує також чітка тенденція до встановлення зв'язків між НДО з подібними джерелами фінансування³⁶.

За даними ТЦ "Каунтерпарт", 92% НДО в Україні співпрацюють з іншими організаціями третього сектору. Разом з тим, лише 24% опитаних НДО вважають себе достатньо обізнаними з діяльністю інших НДО держави з такою ж або подібною сферою спеціалізації. Втім, рівень обізнаності НДО про діяльність інших організацій своєї сфери зростає на обласному та субобласному рівнях. 80% опитаних НДО заявили, що їм відома палітра місцевих НДО з аналогічною сферою інтересів. Найпоширенішою формою взаємодії між НДО є обмін інформацією (88%) та проведення спільних зустрічей (78%). Широко практикуються також консультації, надання послуг та колективне виконання проектів. Серед причин виникнення конфліктів та перешкод на шляху до розвитку горизонтальної кооперації названо непрофесіоналізм працівників та особисті амбіції керівництва³⁷.

Рекламно-інформаційна діяльність.

За даними опитувань ТЦ "Каунтерпарт", 85% НДО в Україні поширюють інформацію про свою діяльність через пресу [як власні видання, так і ті, що належать іншим], а також через друк брошур та рекламних листків (50%). Втім, в практику все ширше входить створення власних Інтернет-сайтів, що збільшує коло потенційних читачів³⁸. Слід гадати, що відсоток

³⁵ Там же, стор. 16.

³⁶ *op. cit.* World Bank, стор. 31-32.

³⁴ *op. cit.* Творчий центр "Каунтерпарт", стор. 15.

³⁸ Там же, стор. 17-18.

НДО, здатних на практиці встановлювати та підтримувати зв'язки із засобами масової інформації [пресою, Інтернетом і т. ін.] в реальності значно менший, ніж то демонструють опитування, оскільки утримання власних засобів, друк брошур, підтримка власного Інтернет-ресурсу доступні лише НДО, що міцно стоять на ногах, зокрема, у великих адміністративних центрах. Дрібні ж НДО обласного та місцевого рівня навряд чи вкладаються у змальовану опитуванням картину.

В цілому здатність українських НДО вести активну рекламну діяльність і поширювати інформацію про свою організацію та діяльність є вкрай обмеженою. Як наслідок, громадськість не знає про наявні НДО, а приватний бізнес не розуміє суспільного значення їхньої діяльності, що, в свою чергу, призводить до відсутності ефективної взаємодії перших та других з третіми. Відсутність міцної рекламно-інформаційної підтримки - привід для влади систематично маргіналізувати та ігнорувати суспільну думку в своїх рішеннях. Винятком є лише ДМГО, захищені спеціальними законодавчими положеннями [див. розділ 4].

Підсумок та рекомендації

Наведений огляд даних досліджень дозволяє зробити наступні припущення. При тому, що більшість НДО в Україні декларують соціальну орієнтацію та виконання суспільно корисних функцій, їхня широкомасштабна переорієнтація [крім представників першої та другої груп] на надання соціальних послуг, як це передбачає ЗСП, навряд чи є справою найближчого майбутнього. Скоріше, коло українських НДО [представників третьої групи], що мають необхідні передумови для надання послуг в громаді дітям, особам похилого віку та інвалідам, певний час лишатиметься вузьким. В середньостроковому майбутньому стан справ ускладнюватиметься нерівномірним географічним розподілом НДО та істотними недоліками якостей керівників та якості управління. Тим не менш, вже зараз можна вжити певних кроків, щоби зробити умови існування НДО більш сприятливими, підтримати розвиток соціальної економіки, зробити нормативно-правову базу послідовнішою, а, отже, сприятливішою з точки зору її впливу на техніко-організаційну базу недержавних організацій.

Огляд даних досліджень свідчить також про те, що поряд з проблемою неоднорідності методики проведення досліджень [що само по собі породжує комплекс проблем] мало уваги приділяється вивченню місця НДО в системі соціальної економіки і внеску останньої у національну економіку України. Наявні дані не дозволяють зі впевненістю судити про характер динаміки якості організаційної бази та еволюції джерел фінансування серед підприємств та організацій соціальної економіки. Ця обставина має важливе значення, адже діяльність НДО охоплює широке поле завдань від надання послуг до пропаганди та лобювання суспільних інтересів і організації дозвілля. Таким чином, для відповіді на питання про обсяг та ступінь участі НДО у наданні соціальних послуг важливо розуміти, які види господарської діяльності виконують НДО, і характер розподілу їхньої участі між різними видами господарської діяльності. У зв'язку зі зростанням обсягу та частки підприємств соціальної економіки у валовому національному продукті [ВНП], багато країн, в тому числі Центральної та Східної Європи, здійснює спроби аналізу та кількісної оцінки внеску сектору НДО у створення добробуту, а також конкретних форм, що їх набуває згаданий внесок у суспільному житті та добробуті громадян.

Європейський Союз³⁹ та Організація об'єднаних націй⁴⁰ активно впроваджують в практику метод сателітних рахунків соціальної економіки. Для складання сателітного рахунку сектору НДО необхідно *сформулювати визначення, що відображало б спільні ознаки НДО*, та провести їхню *класифікацію* за відмінностями⁴¹. Відправною точкою для визначення і класифікації є Міжнародна стандартна класифікація галузей народного господарства та Статистична класифікація галузей народного господарства Європейської співдружності. Кінцевою метою складання сателітного рахунку соціальної економіки є інтеграція і представлення у придатній для звітності формі відомостей про сектор НДО. Методичні рекомендації зі складання сателітного рахунку неприбуткових організацій наведено в довіднику ООН "Неприбуткові організації в системі національних рахунків" (Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts), згідно з яким сателітний рахунок в процесі складання набуває трьох форм:

- деталізований сателітний рахунок;
- розширений рахунок, де набір даних доповнено комплексом негрошових соціальних та економічних показників;
- скорочений баланс на основі найбільш легкодоступних даних та відносних величин, застосовується до отримання більш повного спектру показників.

Сателітний рахунок дозволяє виявити та включити в калькуляцію змінні та показники, що не враховуються звичайною [прийнятою ООН] системою національних рахунків [СНР]⁴² - методики представлення статистичних відомостей про економіку держави. Як визнає довідник, швидке досягнення повноти сателітних рахунків в усіх країнах видається складним. Причиною цього є як нестача даних, так і обмеження об'єктивного характеру, для подолання яких запропоновано методику скороченого балансу із застосуванням наразі доступних даних, перелік та структура яких поступово доповнюються і доопрацьовуються мірою розвитку соціальної економіки.

Враховуючи істотну неповноту картини недержавних організацій в Україні та, ширше, необхідність з'ясування складу та структури третього сектору як цілісної системи організацій (соціальної економіки), на нашу думку, є доцільним розгляд українським урядом питання про можливість застосування методу сателітних рахунків третього сектору. Це має здійснюватися мірою доопрацювання ЗСП та набуття недержавними організаціями як суб'єктами надання соціальних послуг більш вирізного функціонального оформлення. Описаний у згаданому довіднику метод дозволяє отримати ґрунтовну уяву про інфраструктуру, розподіл за організаційною формою та фінансування недержавних

³⁹ Семінар Європейської Комісії "Сателітні рахунки соціальної економіки", Брюссель, 23 квітня 2004 р.
<http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/conferences/coop-statistics-se...>

⁴⁰ United Nations (2003)

⁴¹ Mertens, (1999)

⁴² В системі національних рахунків діяльність об'єднано в групи за ознакою приналежності до одного з п'яти секторів: (а) нефінансові комерційні підприємства; (б) фінансові комерційні підприємства; (с) загальний державний сектор; (д) домогосподарства; (е) некомерційні установи, що обслуговують домогосподарства. До появи Довідника діяльність НДО було розкидано між зазначеними п'ятьма категоріями, причому до 5-ї категорії вона потрапляла лише тоді, коли не вкладалася в жодну з решти груп. Зрозуміло, що суспільно корисна та некомерційна мета НДО при цьому затьмарювалася. В країнах ЄС (Іспанія, Бельгія) визначення соціальної економіки, крім переліку виразних організаційно-правових форм, містить згадку про керівні етичні принципи ведення суспільно корисної діяльності [ОЕСР, 2003].

організацій. Наразі вживаний підхід несистематичних досліджень не дає можливості скласти адекватну характеристику сектору, виявити його динаміку, оцінити його місце в економіці країни, а також визначити напрями державної політики, необхідні для створення умов, в яких соціальна економіка здатна ефективно працювати.

Розділ 3

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НЕДЕРЖАВНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В УМОВАХ СОЦІАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Огляд

Нижче ми розглянемо вплив законодавства у сфері НДО на загальний рівень діяльності НДО в умовах розвитку соціальної економіки та узгодженість між окремими нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність недержавних організацій, та Законом "Про соціальні послуги". Розглянуто також особливості нормативної бази стосовно НДО. Зокрема, розглянуто питання:

- визначення НДО у ЗСП;
- узгодженість Закону "Про об'єднання громадян" та ЗСП;
- узгодженість Закону "Про благодійництво та благодійні організації" та ЗСП;
- узгодженість Закону "Про свободу совісті та релігійні організації" та ЗСП;
- оформлені законодавчо-організаційні засади регулювання та реєстрації діяльності НДО;
- нові тенденції нормативно-правового регулювання надання соціальних послуг;
- нормативно-правове регулювання діяльності НДО у соціальній економіці країн Центральної та Східної Європи;
- загальні міркування щодо законодавчих передумов функціонування соціальної економіки; прогноз для соціального обслуговування в Україні.

Визначення НДО у Законі "Про соціальні послуги"

Аналіз перспектив участі НДО у наданні соціальних послуг варто почати з розгляду ст. 12 ЗСП, де визначено коло сфер діяльності, що визначаються як соціальні послуги в громаді, а також коло юридичних осіб та обсяг секторів, що мають право надавати послуги. У ст. 12 визначено два сектори, що можуть брати участь у наданні соціальних послуг в громаді: державний і недержавний [НДО]. Два зазначені сектори далі поділено на п'ять груп:

- суб'єкти, що знаходяться у державній власності і підпорядковані центральним органам виконавчої влади [уряду];
- заклади та установи, підпорядкування яких передане органами виконавчої влади місцевим громадам [органам місцевого самоврядування];
- заклади та установи, одночасно підпорядковані центральним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування [спільне управління];

- недержавний сектор [НДО]: громадяни, організації, благодійні організації та фонди, релігійні організації тощо¹;
- фізичні особи: окремі громадяни в якості добровольців.

ЗСП передбачає здійснення діяльності НДО як суб'єктів надання соціальних послуг у відповідності до статутів, що визначають їхній статус як недержавних організацій того чи іншого типу. Варто відзначити, що визначення термінів у ст. 1 ЗСП є дуже загальними і не дають достатніх критеріїв для розрізнення згаданих типів. Так, передбачаючи участь НДО у наданні соціальних послуг, ЗСП не пояснює, які атрибути визначають віднесення НДО до громадських об'єднань, благодійних організацій, релігійних організацій. Так само не пояснює цього ст. 12 Закону по відношенню до фінансованих з держбюджету ДМГО та їхніх функцій. Ст. 12 та 1 не визначають також нормативно-правові засади регулювання участі добровольців [фізичних осіб] у соціальному обслуговуванні. Попри цю невизначеність, зі ст. 1 та 12 впливає: недержавні постачальники соціальних послуг мусять бути юридичними особами, господарські та соціальні статутні цілі яких пов'язані з суспільно корисною діяльністю та не пов'язані з отриманням прибутку; надання передбачених ЗСП соціальних послуг здійснюється відповідно до сукупності окремих нормативних актів, що легітимізують діяльність НДО, зокрема, Законів: "Про об'єднання громадян", "Про благодійні організації", "Про свободу совісті та релігійні організації" тощо. Саме ці закони і буде розглянуто в першу чергу на предмет їхньої узгодженості з відповідними положеннями ЗСП в площині надання соціальних послуг недержавними організаціями. Отже, наступні кілька параграфів стосуватимуться питань:

- співвідношення між Законом "Про об'єднання громадян" та ЗСП;
- співвідношення між Законом "Про благодійництво та благодійні організації" та ЗСП;
- співвідношення між Законом "Про свободу совісті та релігійні організації" та ЗСП.

Співвідношення між Законом "Про об'єднання громадян" та ЗСП

Проблеми рівності та відмінностей

Закон "Про об'єднання громадян" (1992) розрізняє два типи об'єднань громадян. Першу групу організацій утворюють *політичні партії* (ст. 2), метою яких є участь у формуванні державної політики, другу - *громадські організації* (ст.3), діяльність яких спрямовано на задоволення юридичних, соціально-економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів¹. Закон "Про об'єднання громадян" містить кілька ознак, що відрізняють об'єднання від інших типів НДО. Так, ст. 9 проводить розмежування між місцевими об'єднаннями [діють в межах певної територіальної або

¹ Згідно зі ст.1, недержавні суб'єкти, що надають соціальні послуги, є за визначенням неприбутковими, а за змістом мають суспільно корисну мету.

¹ Закон України "Про об'єднання громадян" (1992) знаходиться в стадії перегляду Міністерством юстиції. Внесення змін до нової редакції заплановано на 2006 р. У своєму оновленому варіанті [у разі його затвердження Верховною Радою України] Закон "Про об'єднання громадян" скасовує подвійне тлумачення поняття об'єднання громадян і вводить єдине поняття "громадське об'єднання". Ст. 1(1) визначає громадське об'єднання як "*об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. Громадське об'єднання є некомерційним товариством, метою якого не є отримання прибутку та його розподіл між членами*". У ст. 1(2) зазначено: "*Дія цього Закону не поширюється на професійні об'єднання, релігійні, кооперативні, молодіжні та дитячі організації, порядок створення і діяльності яких визначається відповідним законодавством*". Таким чином, нова редакція знімає суперечності у визначенні видів організацій, віднесених до поняття "об'єднання громадян", чіткіше змальовуючи виразні риси таких об'єднань

регіональної адміністративної одиниці] і всеукраїнськими [переважно ДМГО радянських часів, діяльність яких охоплює всю територію України і представлена в більшості її областей]. Ст. 8 передбачає процедуру ухвалення Верховною Радою переліку об'єднань, що заслуговують на статус всеукраїнських і після внесення їх до цього переліку отримують право на фінансування з держбюджету. Отже, об'єднання локального масштабу позбавлено права на отримання коштів з держбюджету, в той час як всеукраїнські організації із затвердженого Верховною Радою переліку мають таке право. Інакше кажучи, переважне становище всеукраїнських НДО закріплено законодавчо. Однак ЗСП не приділяє увагу цій різниці і її наслідкам для надання соціальних послуг в громаді. Згідно із ЗСП, усі НДО, незалежно від їхніх статусу і трактовки за різними законами, мають рівний статус і визначаються як єдина категорія. Такий підхід свідчить про те, що укладачі ЗСП або не знали про згадану особливість законодавства у сфері НДО, або передбачали врегулювання різниці окремими нормативно-правовими актами. Наявність згаданої невизначеності свідчить про необхідність розробки додаткових нормативно-правових актів з метою врегулювання невідповідностей всередині законів та між ними, вирівнювання умов фінансування, а, отже, створення передумов для розвитку соціальної економіки.

Визначення поняття об'єднань громадян та перспективи їхньої участі у наданні соціальних послуг

Згідно зі ст. 3 Закону "Про об'єднання громадян", метою об'єднання громадян є задоволення їхніх законних соціальних, економічних та інших спільних інтересів. Таким чином, коло осіб, інтереси яких захищає об'єднання, обмежується його членами. Звідси, об'єднання громадян може надавати послуги лише своїм членам і, як таке, наближується до приватнокорисних організацій [ПКО]. На практиці, оскільки жорсткою умовою реєстрації об'єднань громадян є зазначення у статутних документах мети діяльності, зокрема, її обсягу стосовно захисту інтересів та прав членів. Однак ЗСП передбачає надання НДО послуг не лише своїм членам (або для задоволення їхніх потреб), але й особам, що не належать до безпосередніх членів недержавних організацій. Той факт, що ЗСП невірно відображає обсяг діяльності, на яку мають право об'єднання громадян, вимагає нормативного прояснення [ця невідповідність зберігається і з висуненням проекту нової редакції Закону "Про об'єднання громадян" (2006), отже, зазначене застереження зберігає свою силу]. Чинне законодавство трактує об'єднання громадян таким чином, ніби вони не мають права надавати соціальні послуги особам крім власних членів, крім випадків створення окремої юридичної особи [закладу або некомерційної організації] спеціально з метою надання соціальних послуг.

Державне фінансування, фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності НДО

Ст. 8 Закону "Про об'єднання громадян" визначає умови отримання громадськими об'єднаннями державного фінансування [відповідність критеріям включення до переліку всеукраїнських об'єднань] на надання соціальних послуг. Зокрема, ст. 8 передбачено право НДО та заснованих ними підприємств на пільговий режим оподаткування і право всеукраїнських НДО на отримання державної матеріальної допомоги. ЗСП (ст. 7) передбачає також формування договірно-конкурсних засад надання послуг, що має сприяти розвитку взаємодії між НДО, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Попри відсутність принципів розбіжностей між ст. 8 Закону "Про об'єднання громадян" та ст. 7 ЗСП, можна помітити, що проект нової редакції Закону "Про об'єднання громадян" не роз'яснює, чи мають право об'єднання громадян брати участь в тендерах і укладати угоди на надання соціальних послуг. Необхідний також розгляд питання про можливість пом'якшення критеріїв надання державного фінансування

об'єднанням громадян, враховуючи, що більшість об'єднань, бажаючих і здатних надавати послуги в громаді, не задовольняє критеріям віднесення до всеукраїнських об'єднань.

Недержавні соціальні служби та вимоги до кандидатів на реєстрацію

Статтями 8 і 16 ЗСП передбачено, що ті НДО, які бажають взяти участь у наданні соціальних послуг на професійній основі [і за підтримки державного і місцевих бюджетів], мають на це право, якщо вони задовольняють вимогам видачі ліцензії. Вимоги до кандидатів викладено у Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності"². Разом з тим, ст. 6 Закону "Про об'єднання громадян" гарантує право об'єднань громадян вільно обирати сферу діяльності. Таким чином, об'єднання громадян можуть надавати соціальні послуги своїм членам на підставі статутів, поданих на реєстрацію до Міністерства юстиції [Мінюста]. У ЗСП розуміється, хоча відповідне положення чітко й не прописане, що для отримання ліцензії об'єднання громадян зобов'язані включати надання соціальних послуг до статутних цілей і завдань. Є доцільним, аби нормативні акти з питань ліцензування враховували вимоги до отримання ліцензії на надання соціальних послуг і визначали умови її видачі об'єднанням громадян. Новостворювані нормативні акти мають складатися з урахуванням положень проекту нової редакції Закону "Про об'єднання громадян" (2006)³, проекту Закону "Про непідприємницькі організації" (2004) та Цивільного кодексу України. Останній визначає НДО як непідприємницькі організації, метою діяльності яких не є отримання прибутку⁴.

Членство в об'єднаннях громадян та проблема кадрів у соціальному обслуговуванні

Ст. 17 ЗСП встановлює вимоги до забезпечення кадрової комплектації соціальних служб. Зокрема, передбачено, що послуги в громаді можуть надаватися соціальними працівниками та іншими особами, які мають відповідну освіту, необхідну для надання соціальних послуг. При цьому вимоги до кваліфікації та порядок атестації соціальних працівників та інших осіб, що мають право надавати соціальні послуги, встановлюють центральні органи виконавчої влади. З іншого боку, кваліфікація добровольців регулюється окремими нормативними актами, схвалюваними Кабінетом Міністрів України [Кабміном]. Зазначені вимоги до кваліфікації охоплюють організації усіх форм власності, в тому числі НДО. Закон "Про об'єднання громадян", навпаки, не містить уточнень щодо освітніх вимог до персоналу та членів. Отже, можна гадати, що за наявної представленості освітніх спеціальностей серед працівників об'єднань громадян значна частина останніх не здатна пройти кваліфікаційний відбір на право брати участь у конкурсах і надавати соціальні послуги на контрактній основі згідно із ЗСП. Тому, на нашу думку, виконання ЗСП вимагає розробки нормативних актів із зазначенням умов, на яких об'єднання громадян мають право засновувати заклади та підприємства з правом найму соціальних працівників і, таким чином, реалізувати можливість участі в соціальній економіці.

² Постанова Кабінету Міністрів України № 756 від 4 липня 2001 р.

³ Закон України "Про об'єднання громадян" в редакції 1992 р. вимагає від об'єднань громадян, що бажають здійснювати господарську діяльність, створити підприємства та організації зі статусом юридичних осіб. Це положення збережено і у проекті Закону "Про об'єднання громадян" від 2006 р. Нормативні акти, що прийматимуться після набуття Законом чинності, повинні враховувати цю обставину.

⁴ Ст. 85 Цивільного кодексу України визначає непідприємницькі об'єднання як організації, метою діяльності яких не є отримання прибутку з метою його розподілу між своїх членів.

Крім необхідності розробки спеціальних нормативно-правових актів у цій сфері, слід також враховувати дані згаданих у розділі 2 досліджень, згідно з якими більшість об'єднань громадян обласного та нижчих рівнів не мають необхідних матеріальних ресурсів для заснування закладів та невідприємницьких організацій для наймання соціальних працівників згідно зі ст. 17 ЗСП. Сумнівно також, щоби система освіти, навіть через певний час, була здатна постачати необхідну кількість кваліфікованих соціальних працівників, чию робочу силу об'єднання громадян можуть з повним правом використовувати для надання соціальних послуг у створюваних ними закладах та невідприємницьких організаціях. В свою чергу, нестача професійних соціальних кадрів у громаді виступатиме як обмежувальний фактор розвитку організацій соціальної економіки - суб'єктів постачання соціальних послуг. Справа в тому, що робота у НДО навряд чи виявиться надто привабливою перспективою для фахівців з соціальної роботи, адже вони не матимуть таких перспектив з точки зору фінансової винагороди праці, трудових та соціальних гарантій, які мають працівники державного сектору та ДМГО⁵. У зв'язку з цим видається вартим розгляду питання про можливість пом'якшення умов нормативних актів, що встановлюють критерії працевлаштування недержавними організаціями кваліфікованих соціальних працівників, та їхнього прив'язання до видів соціальних послуг. Наприклад, важко обґрунтувати застосування праці соціального працівника з університетською освітою для надання базових послуг з догляду пенсіонерів вдома [прання, прибирання тощо]. Однак кваліфікована робоча сила може знадобитися НДО для надання послуг дітям з особливими потребами та особам з порушеною здатністю до навчання.

Співвідношення між Законом "Про благодійництво та благодійні організації" та ЗСП

Визначення поняття благодійної організації

Ст. 1 Закону "Про благодійництво та благодійні організації" визначає благодійну організацію як недержавну організацію, метою якої є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих його груп. Це визначення цілком відповідає статусу суспільно корисних організацій [СКО], але істотно відрізняється від визначення поняття об'єднань громадян, метою яких є задоволення інтересів лише власних членів. Хоча організації, охоплені Законом "Про благодійництво та благодійні організації", беруть участь у різноманітних видах діяльності (ст. 4) і не позбавлені права на державне фінансування (ст. 2), окремі його положення не цілком збігаються зі змістом ЗСП. Зокрема, оскільки ЗСП не робить відмінностей між НДО, відносячи їх всіх до однієї групи, він не містить згадки про особливі функції, що їх здатні виконувати благодійні організації. Наслідки цього нагадують про себе як у переліку послуг, що їх ст. 1 ЗСП визначає як "соціальні", так і в переліку видів діяльності і послуг, передбачених ст. 16 Закону "Про благодійництво та благодійні організації". Обидва переліки мають низку спільних категорій: послуги для інвалідів, дітей та сімей, осіб похилого віку та хворих, соціальна реабілітація тощо. Виконання ЗСП потребує розробки нормативно-правових актів для визначення видів соціальних послуг, що їх мають право надавати благодійні організації і співставлення цього переліку з переліком, визначеним ст. 4 Закону "Про благодійництво та благодійні організації" в контексті спільних для обох законів положень про ліцензування⁶ [див. нижче].

⁵ Так, у ст. 11 ЗСП зазначено, що права осіб, які надають соціальні послуги, обмежено профілактичним оглядом і обстеженням, захистом професійної честі, гідності та ділової репутації, підвищенням кваліфікації, забезпечення одягом та взуттям, велосипедами і проїзними квитками. Цьому суперечать критерії працевлаштування та оплати праці, що їх визначають присвячені НДО різноманітні нормативні акти. Детальніше це питання розглянуто у розділі 4.

⁶ У ст. 16 Закону України "Про благодійництво і благодійні організації" зазначено: "Здійснення благодійними організаціями благодійної діяльності у вигляді надання конкретних послуг (виконання робіт), що підлягають обов'язковій сертифікації"

Державне фінансування, фінансове та матеріально-технічне забезпечення благодійної діяльності

На відміну від Закону "Про об'єднання громадян", Закон "Про благодійництво та благодійні організації" обходить мовчанням інструменти державного фінансування підпорядкованих йому організацій. Хоча, як вже зазначено, згідно зі ст. 2 Закону "Про благодійництво та благодійні організації", їх не позбавлено права на отримання матеріальної підтримки від держави, в Законі нічого не сказано про те, в якій формі надається підтримка. Така невизначеність створює дилему: хоча діяльність благодійних організацій добре вкладається в поняття соціальних послуг як їх визначає ЗСП, фінансове забезпечення надання останніх благодійними організаціями, як це передбачено ЗСП, є обмеженим, а Закон "Про благодійництво та благодійні організації", зі свого боку, не пояснює, чи мають право благодійні організації на отримання фінансування з державного або місцевих бюджетів. Положення благодійних організацій з точки зору доступу до цих ресурсів є різко ущемленим порівняно з положенням об'єднань громадян [принаймні тих, які відповідають критеріям всеукраїнських об'єднань і мають право на отримання дотацій з державного та місцевих бюджетів]. Подібний юридичний статус вочевидь є перешкодою до залучення благодійних організацій до надання соціальних послуг. Крім того, хоча ЗСП передбачає право благодійних організацій брати участь в конкурсах і укласти угоди на надання соціальних послуг, це право не закріплене відповідними положеннями Закону "Про благодійництво та благодійні організації". Отже, слід рекомендувати внесення змін до Закону "Про благодійництво та благодійні організації", в яких би недвозначно закріплювалося право благодійних організацій брати участь у конкурсах та укласти угоди на надання соціальних послуг з органами як центральної, так і місцевої влади. Застосування такої поправки гарантуватиме відсутність порушення з боку благодійних організацій їхніх зобов'язань щодо органу виконавчої влади, відповідального за впровадження та нагляд за виконанням Закону "Про благодійництво та благодійні організації".

Вимоги до реєстрації та регулювання діяльності благодійних організацій

На відміну від об'єднань громадян, стосовно благодійних організацій існує обов'язкова вимога реєстрації державними органами. Закон "Про благодійництво та благодійні організації" вимагає від благодійних організацій вказати один з восьми перерахованих у ст. 16 видів діяльності, яку передбачається здійснювати. Зазначені в переліку групи, однак, є надто загальними. Жодна з них не містить прямих вказівок на соціальні послуги. В інтересах досягнення ясності є доцільним внесення змін до Закону "Про благодійництво та благодійні організації" із зазначенням соціальних послуг як окремої - і законної - форми благодійної діяльності.

Як вже згадувалося, ст. 16 Закону "Про благодійництво та благодійні організації", що, зокрема, стосується ліцензування благодійної діяльності, виявляє тісний зв'язок з положеннями про ліцензування ЗСП та Закону "Про оподаткування прибутку підприємств"⁷. Крім того, у ст. 20 Закону "Про благодійництво та благодійні організації"

або ліцензуванню, допускається після такої сертифікації або ліцензування в установленому законодавством України порядку."

визначено види господарської діяльності, здійснювати яку мають право благодійні організації. На відміну від об'єднань громадян, до благодійних організацій не застосовується обов'язкова вимога створювати паралельні непідприємницькі організації та заклади для здійснення діяльності, що розглядається як господарська [в т. ч. надавати соціальні послуги]. Поряд з цим, однак, існують положення ст. 20 Закону "Про благодійництво та благодійні організації", які звільняють благодійні організації, що отримують фінансування за рахунок благодійних пожертв та членських внесків, від сплати податків на доходи та заробітну платню. Наразі незрозуміло, чи укладання контракту на надання соціальних послуг, фінансованих з державного чи місцевого бюджету, тягне за собою скасування переваг, пов'язаних зі звільненням від сплати податків, що ним користуються благодійні організації за чинного законодавства. За винятком невизначеності в питанні збереження податкових пільг, положення Закону "Про благодійництво та благодійні організації" послідовно реалізують приписи ЗСП.

Членство у благодійних організацій та проблема кадрів у соціальному обслуговуванні

Як і в Законі "Про об'єднання громадян", спеціальні вимоги до членства та професійної діяльності співробітників благодійних організацій відсутні. Взагалі, положення про працевлаштування [ст. 17⁸], подібні до тих, що регулюють працевлаштування у державному та приватному секторах. Отже, в цілому організаційні перешкоди до наймання соціальних працівників та інших відповідних спеціалістів благодійними організаціями відсутні [якщо не враховувати обмеження на утримання благодійної організації в розмірі не більше 20% від її кошторису], крім можливих відмінностей у рівні заробітної платні та відмінностей у сплаті податку на останню [див. розділ 4].

Співвідношення між Законом "Про свободу совісті та релігійні організації" та ЗСП

Визначення поняття релігійних організацій та надання соціальних послуг

Згідно із Законом "Про свободу совісті та релігійні організації", релігійну організацію може бути засновано з метою задоволення релігійних потреб громадян, що відповідають сповідувати і поширювати віру [ст. 7]. Згідно із Законом, такі організації, до яких, зокрема, належать релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства та місії, духовні навчальні заклади тощо, мають діяти відповідно до своєї ієрархічної та організаційної структури [ст. 8, 9, 10 і 11]. Ст. 28 Закону передбачає також право релігійних організацій створювати непідприємницькі організації та заклади на умовах, подібних до тих, що застосовуються до об'єднань громадян. Ані наведене визначення, ані накреслення структур, що визначають релігійну організацію, не містять в собі посилення на характер та види діяльності, яку можуть здійснювати зовнішні структури, що їх засновують релігійні організації. Закон "Про свободу совісті та релігійні організації" лишає вибір виду діяльності на власний розсуд організації [крім обмежень, передбачених ст. 3 і 5]. Однак, згідно зі ст. 23, релігійні організації мають право спільно з релігійними братствами та об'єднаннями громадян здійснювати благодійну діяльність. Отже, враховуючи положення ст. 7, 8, 9, 10, 11 та 28, спектр дозволених форм колективної діяльності релігійних організацій ширший, ніж той, який передбачають Закони "Про благодійництво та благодійні організації" та "Про об'єднання громадян". Передбачені Законом "Про свободу совісті та

⁷ Закон України "Про оподаткування прибутку підприємств" пропонує визначення некомерційного статусу благодійних організацій (див. розділ 4).

⁸ "На працівників апарату благодійної організації поширюється законодавство України про працю, соціальне забезпечення і соціальне страхування."

релігійні організації" можливості дозволяють релігійним організаціям поширювати віру та здійснювати благодійну діяльність, що поєднує в собі елементи діяльності, спрямованої на задоволення взаємних потреб членів [як об'єднання громадян], та діяльності з метою отримання суспільної користі [як благодійні організації]. Отже, Закон "Про свободу совісті та релігійні організації" не містить в собі принципових суперечностей з ЗСП та наданням соціальних послуг як однієї з форм діяльності в межах соціальної економіки.

Державна підтримка, фінансове та матеріально-технічне забезпечення

Стосунки між державою та релігійними організаціями регулюються головним чином центральним виконавчим органом з релігійних питань. В межах цієї системи регулювання Закон "Про свободу совісті та релігійні організації" передбачає низку інструментів державної підтримки діяльності релігійних організацій [предметом якої, в тому числі, може бути і надання послуг; втім, згадка про соціальні послуги як їх визначає ЗСП відсутня]. Серед видів державної підтримки релігійних організацій - зокрема, право на отримання будівель та майна у державній власності. Крім того, згідно з кадастровим законодавством, релігійні організації мають право на постійне користування земельними ділянками без сплати відповідних податків, застосовних до інших форм володіння землею.

В питаннях фінансового та матеріально-технічного забезпечення Закон дозволяє релігійним організаціям звертатися за наданням та отримувати добровільні грошові та майнові внески. Додатковим джерелом коштів є господарська діяльність, здійснювана через заклади та непідприємницькі організації за умови, що доходи від неї є некомерційними і витрачаються на благодійні потреби. Закон "Про свободу совісті та релігійні організації" не торкається питання державного фінансування релігійних організацій та їхнього права брати участь у конкурсах та укладати угоди з центральними та місцевими органами виконавчої влади. Однак зважаючи на той факт, що ст. 28 передбачає право релігійних організацій засновувати заклади та непідприємницькі організації і пропонувати умови працевлаштування [крім рівня винагороди, який вочевидь є різним] подібно до того, як це відбувається у державному, приватному та благодійному секторі, юридичних перешкод до надання ними соціальних послуг на контрактних умовах бути не повинно.

Вимоги до реєстрації та регулювання діяльності релігійних організацій

Реєстрація релігійних організацій як юридичних осіб здійснюється відповідно до їхньої статутної мети на час реєстрації. З боку надання соціальних послуг Закон "Про свободу совісті та релігійні організації" не містить заперечень. Закон "Про оподаткування прибутку підприємств" розглядає релігійні організації як некомерційні [див. розділ 4] і передбачає для них такі ж умови оподаткування, як для благодійних організацій. За Законом "Про свободу совісті та релігійні організації", останні мають право створювати благодійні організації та реєструвати їх як юридичних осіб. Таким чином, чинне законодавство не містить помітних перешкод до створення постійно діючих закладів для надання соціальних послуг.

Членство у релігійних організаціях та проблема кадрів у соціальному обслуговуванні

Визначення трудових прав осіб, працевлаштованих релігійними організаціями та створеними ними непідприємницькими та благодійними організаціями, є важливою рисою Закону "Про свободу совісті та релігійні організації". Працівники релігійних організацій та заснованих ними благодійних організацій приймаються на роботу на підставі укладання трудових договорів, умови яких повинні відповідати трудовому законодавству та

законодавству з питань соціального забезпечення. У зв'язку з цим необхідна розробка положень ЗСП, які б відображали різницю в умовах працевлаштування працівників соціальних служб, що належать до НДО різних видів [об'єднань громадян, благодійних організацій, релігійних організацій тощо] [детальніше про це див. розділ 4].

Оформлені законодавчо-організаційні засади регулювання та реєстрації діяльності НДО

Як можна бачити з наведеного вище аналізу законодавства, тлумачення недержавних організацій Законом України "Про соціальні послуги" є неадекватним, і різні частини законодавчої бази вирішують питання НДО по-різному для різних видів недержавних організацій. Крім того, ЗСП не розрізняє об'єднання громадян, благодійні та релігійні організації і не враховує наявність інших законів, що регулюють діяльність організацій, зазначених у Законі "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" (1991). На відміну від НДО третьої групи, статус організацій, що захищають інтереси інвалідів, дітей та молоді, відрізняється наявністю наданого їм права впливати на формування державної політики, користуватися пільгами на податок на заробітну платню та отримувати фінансування з державного та місцевих бюджетів. З точки зору організаційної структури організації інвалідів, дітей та молоді є подібними до об'єднань громадян (приватнокорисних) і відіграють роль об'єднуючих утворень, що піклуються про інтереси своїх членів. Однак організації інвалідів також містять в собі характеристики благодійних організацій (суспільно корисних), оскільки мають право утворювати некомерційні організації-постачальників соціальних послуг.

Очевидно також, як свідчать результати проведеного Проектом "Попереднього аналізу управління державними видатками в реформуванні соціального обслуговування" ["Аналіз УВД"], що організації інвалідів за типом ДМГО, наприклад, Українське товариство глухих, Союз організацій інвалідів України, віднесені в цьому звіті до груп 1 і 2 [розділ 2], користуються значними матеріальними перевагами, отримуючи інтенсивну бюджетну підтримку. Виразна нерівність у ставленні до різних НДО, де одні мають переваги над іншими (група 3), створює дисбаланс, який зрештою відображається на ефективності діяльності соціальної економіки. Її витоки сягають у переважне спрямування фінансових потоків на підтримку ДМГО - схема фінансування, засвоєна від радянських часів, а не вироблена в результаті стратегічного аналізу цілей і завдань соціальної економіки, закріплена у законодавстві, що сформувалося в перші роки незалежності¹⁰.

Нові тенденції нормативно-правового регулювання надання соціальних послуг

З точки зору реалізації положень ЗСП про запровадження контрактно-тендерної системи надання соціальних послуг та системи ліцензування і реєстрації їхніх постачальників автоматичний доступ ДМГО до коштів держбюджету тільки поглиблюватиме існуючу нерівність між НДО першої та другої груп, з одного боку, та третьої групи, з іншого. На даному етапі лишається незрозумілим, чи усі НДО, включаючи ДМГО, повинні будуть проходити процеси ліцензування та реєстрації, чи їм піддаватимуть лише окремі категорії недержавних організацій. Наразі існуючий проект положення про реєстрацію передбачає, що заявки НДО, які бажають стати постачальниками послуг, розглядатиме спеціальна міжвідомча комісія. Комісія виноситиме рішення шляхом голосування більшістю голосів.

¹⁰ Знаменно, що існуючі засади виділення ДМГО грантів є даниною традиції. Щодо них не здійснюється фінансовий контроль та контроль ефективності використання - процедури, які допомагають встановити, чи перетворилися витрачені кошти на суспільно корисний результат.

Голосування не є найбільш прозорим та оптимальним способом відбору тих, кому можна довірити надання соціальних послуг. Хоча зрозуміло, що покласти процес відбору і реєстрації на цілковито наукові рейки неможливо, він все ж таки має ґрунтуватись на певних об'єктивних критеріях, а результат - виражатися у балах. Отже, виглядає доцільною розробка правил або принципів, що, втілюючи положення ЗСП, чітко визначають об'єктивні критерії і поріг для вирішення питання про придатність чи непридатність кандидата до реєстрації, а також визначення кола НДО, що можуть претендувати на реєстрацію. Аналогічно проект положення про ліцензування постачальників соціальних послуг не допомагає прояснити, яким чином вирішуватимуться згадані питання.

З інших законодавчих документів, що з'явилися останнім часом, більш обнадійливим з точки зору здатності позитивно вплинути на розвиток соціальної економіки та сприяти примиренню законодавчих актів стосовно НДО із ЗСП, є проект Закону "Про непідприємницькі організації" [2004]. Згаданий проект передбачає (хоча це і не сформульовано в явній формі) створення єдиної нормативно-правової бази, охоплюючої різні організаційно-правові форми недержавних утворень, наразі рознесених між кількома законами: "Про об'єднання громадян", "Про благодійництво та благодійні організації" і закони, що регулюють діяльність ДМГО. Так, ст. 6 проекту Закону, присвяченого як активістській стороні діяльності НДО, так і їхній ролі як постачальників послуг, визначає діяльність непідприємницькі організації як такі, що здійснюють свою діяльність *"з метою охорони здоров'я, навколишнього середовища, прав людини, вдосконалення законодавства, надання соціальних послуг та підтримки соціально вразливих груп населення, молоді та дітей, допомоги у забезпеченні продовольчими продуктами, виконання досліджень, підтримки науки, не комерційних засобів масової інформації та комунікацій, аматорських видів спорту, мистецтва, культури, релігії, освіти, попередження та ліквідації наслідків стихійного лиха та інших катастроф, а також інших видів діяльності, що визначаються законодавством як соціально корисні (благодійні)"*.

Проект закону визнає також необхідність у вертикальних та горизонтальних організаційних структурах, без яких неможлива діяльність НДО як активістських утворень та постачальників суспільних послуг. З цією метою проектом передбачено [ст. 8 та 11] три організаційно-правові форми суспільно корисних організацій: непідприємницьке товариство, непідприємницька установа і фонд. Такий поділ фіксує той факт, що НДО переслідують мету досягнення суспільної користі, визнає характерні особливості НДО як представників соціальної економіки, сприяє формуванню прозорого нормативного середовища (не суперечливого, не затьмареного невизначеністю), мінімізує небезпеку конфлікту інтересів при визначенні того, що слід вважати суспільною користю.

Зрозуміло, що єдиного "рецепту" створення законів про НДО не існує. Історичні, правові традиції, як і традиції діяльності НДО в різних країнах різко несхожі. Разом з тим, виразні риси проекту Закону "Про непідприємницькі організації" є багато в чому співзвучними з напрямками, в яких це законодавство розвивається в країнах Центральної та Східної Європи - країнах, що поділяють з Україною низку важливих особливостей історії, правового устрою і звичаїв діяльності недержавних організацій. Зважаючи на цю спільність, в наступному підрозділі розглянуто деякі тенденції, характерні для формування соціальної економіки в інших центрально- та східноєвропейських країнах¹¹.

¹¹ Через велику кількість країн, що геополітично належать до Центральної та Східної Європи, огляд зосереджено в першу чергу на таких питаннях, як риси й особливості законодавства в Угорщині та Польщі з ілюстраціями досвіду Чеської Республіки, Республіки Словаччина, Румунії, Хорватії, Македонії та Литви.

Нормативно-правове регулювання діяльності НДО у соціальній економіці країн Центральної та Східної Європи

У більшості країн Центральної та Східної Європи законодавство передбачає існування різноманітних організаційно-правових форм недержавних організацій і виконання ними маси різноманітних видів непротизаконної діяльності, яку можна розділити на 2 загальні групи діяльності, що має суспільно корисну та приватнокорисну орієнтацію. Ці два вихідні типи НДО виникли тому, як держава та громадяни різних країн почали активно діяти в напрямку розвитку прозорих шляхів забезпечення НДО бюджетними коштами, податковими пільгами та спеціальними схемами оподаткування, які б дозволяли їм активно сприяти підвищенню якості життя держави. Еволюція нормативно-правової бази відбувалася в ситуації міцної політичної волі, яка, попри труднощі перехідного періоду, спромоглася не здати позиції аж до формування демократичної системи правління, що активно шукає шляхи та можливості використання потенціалу суспільно корисних організацій. Нижче подано загальний огляд типових для країн Центральної та Східної Європи особливостей устрою НДО, зокрема:

- систем реєстрації та ліцензування;
- матеріально-фінансового забезпечення;
- режиму оподаткування суспільно корисних організацій.

*Цілі й завдання НДО як передумова отримання статусу суспільно корисної організації:
Критерії визначення та процедура реєстрації суспільно корисних організацій*

Як свідчить досвід центрально- та східноєвропейських країн, критерії присвоєння НДО статусу суспільно корисної організації визначаються або спеціальними нормативними положеннями в межах загальної нормативної бази, присвяченими суспільно корисній діяльності, або окремо оформленим розділом законодавства. Більш характерною є детальне пророблення та інтеграція в єдине ціле нормативно-правових засад суспільно корисної діяльності. Типовий перелік видів діяльності, прив'язаних до останньої, зазвичай включає:

- 1) аматорський спорт;
- 2) культуру та мистецтво;
- 3) допомога особам зі спеціальними потребами та їхній захист;
- 4) допомога біженцям;
- 5) благодійництво;
- 6) захист особистих та громадських прав;
- 7) захист прав споживача;
- 8) захист демократії;
- 9) захист навколишнього середовища;
- 10) освіта на навчання;
- 11) боротьба з усіма формами дискримінації;
- 12) боротьба з бідністю;
- 13) охорона здоров'я та медичне обслуговування;
- 14) захист історичних пам'яток;
- 15) проблеми дітей та молоді;
- 16) захист тварин;
- 17) допомога державі у виконанні окремих її функцій;
- 18) науково-технічні розробки;

- 19) згуртування суспільства;
- 20) соціально-економічний розвиток;
- 21) соціальний добробут;
- 22) інша соціально важлива діяльність.

Їхня комбінація різна в різних країнах. Варто відзначити наступне: такі поняття, як згуртування суспільства, яке віддзеркалює вплив законодавства та внутрішньої політики Європейського Союзу, законодавчо відображено не всюди, а на закріплених в законі комбінацію видів діяльності справляють потужний вплив місцеві звичаї і традиції, а також сутність соціально-економічних змін, що відбулися в перехідний період¹²; проект українського Закону [ст. 6] "Про непідприємницькі організації" наближується до наведеного переліку дуже близько, що свідчить про паралелі в еволюції поняття суспільної користі в Україні та інших центрально- та східноєвропейських країнах.

Крім переліку видів діяльності, що складають суспільну користь, подекуди важливе значення має також приналежність організації до певної організаційно-правової форми з визначеного переліку. Це пояснюється бажанням більш чітко й прозоро регламентувати взаємодію між державним сектором [державою] та НДО. Так, ухвалений в Польщі закон "Про суспільно корисну та добровольчу діяльність" (2003 р.), в якому перероблено попереднє законодавство про об'єднання громадян та фонди, визначає засади для участі НДО у суспільно корисній діяльності на конкурсно-контрактній основі.

Щоби довести свою приналежність до суспільно корисних організацій, НДО центрально- та східноєвропейських країн повинні зареєструватися в компетентних структурах як громадські об'єднання та як суспільно корисні організації¹³. В Угорщині та в Косово цю процедуру спрощено завдяки можливості реєструватися одночасно як громадське об'єднання та суспільно корисна організація. В Болгарії реєстрація відбувається в два етапи: реєстрація судом, після чого присвоєння статусу суспільно корисної організації (за умови відповідності певним критеріям) Міністерством юстиції. Мета описаних процедур - гарантувати ефективність, прозорість та документальне підтвердження процедури реєстрації. В документах про реєстрацію має бути зазначено:

- сутність суспільно корисної діяльності організації;
- відповідність засад функціонування організації до законодавства, зокрема, відсутність конфлікту інтересів;
- відповідність до визначених законом вимог до діяльності [суспільно корисна складова], обмеження комерційної та політичної складових.

В Польщі та Угорщині ухвалено спеціальні положення, що безпосередньо прив'язують реєстрацію до наявності в діяльності організації суспільно корисної компоненти. Мета цих заходів - забезпечити превалювання суспільно корисних елементів на організаційними пріоритетами, зокрема, обмеження діяльності, що загрожує виконанню суспільно корисних

¹² В Польщі перелік налічує 24 види, в Угорщині - 22.

¹³ В різних країнах за присвоєння суспільно корисного статусу та реєстрацію суспільно корисних організацій відповідають різні органи. В Болгарії, Латвії, Румунії та Словаччині реєстрацію здійснюють спеціальні відділи профільних міністерств. У Польщі та Угорщині цю функцію беруть на себе суди. У багатьох західноєвропейських країнах реєстрація здійснюється податковими органами, у Молдові та Великій Британії - спеціальними органами, законодавчо уповноваженими здійснювати управління у сфері НДО.

функцій. Законодавство Польщі, наприклад, містить такі вимоги до суспільно корисних організацій:

- перелік статутних видів діяльності спрямований на інтереси цілої громади або групи громадян у скрутних життєвих обставинах;
- суспільно корисна діяльність є єдиним типом діяльності організації;
- недержавна організація є або неприбутковою, або її прибуткову діяльність обмежено досягненням її статутних завдань;
- уся отримана грошова виручка йде на суспільно корисні цілі;
- наявність колективного контрольного-наглядового органу, що діє незалежно від керівництва;
- установчими документами заборонено укладання контрактів з організацією як стороною та її участь в діяльності, що містить в собі небезпеку появи конфлікту інтересів.

З іншого боку, в Угорщині законодавчо передбачено включення до установчих документів суспільно корисних організацій наступних відомостей:

- перелік видів суспільно корисної діяльності;
- положення, в якому зазначено, що діяльність організації здійснюється виключно в інтересах та без спотворення її суспільно корисної діяльності;
- положення, що забороняють розподіл виручки між засновниками організації і передбачають її витрату виключно на досягнення статутних завдань;
- положення, що забороняють участь організації у політиці та фінансування політичних партій;
- положення, що регулюють внутрішню організаційну структуру організації, передбачають відсутність конфлікту інтересів та визначають вимоги до звітності.

Законодавством Угорщини також передбачено створення *уповноважених суспільно корисних організацій з особливим статусом* [так звані "визначні суспільно корисні організації"]. Для присвоєння їй особливого статусу НДО має отримати делеговані повноваження на здійснення функцій, що згідно із законом зазвичай виконуються державною владою у певних сферах [охорона здоров'я, освіта, соціальні послуги і т. ін.]. Організації з таким статусом зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність та статутні завдання у спосіб, що забезпечує можливості для громадського нагляду як гарантії прозорості та гласності.

Законодавство Польщі та Угорщини встановлює період часу, протягом якого владні органи мають прийняти рішення про присвоєння статусу суспільно корисної організації. В Угорщині цей період складає 30 днів [45, якщо необхідна додаткова інформація], в Польщі - 90 місяців [до 6 місяців у разі, якщо влада потребує додаткових відомостей]. В Угорщині

заявка на отримання статусу суспільно корисної організації автоматично вважається ухваленою, якщо компетентний орган не виніс рішення у встановлений термін. Мета встановлення кінцевого терміну винесення подібних рішень - забезпечити дотримання принципу правової ясності і захистити НДО від зловживання владою з боку державних органів. Крім того, НДО має право оскаржити відмову у реєстрації у вищих судових інстанціях.

Процедура ліцензування НДО - постачальників соціальних послуг

Як відомо, погано спланована процедура ліцензування гальмує розвиток НДО у соціальній економіці країни. Крім того, ліцензування на соціальних служб - необхідний інструмент захисту державою своїх громадян від несумлінної діяльності, здатної завдати шкоду. Таким чином, режим ліцензування повинен сприяти розвитку НДО, але й одночасно захищати громадян від несумлінності постачальників послуг. В Угорщині баланс між цими двома завданнями досягається шляхом законодавчого поділу соціальних послуг на дві групи: (i) базові соціальні послуги - забезпечення продовольчими продуктами, послуги вдома, сімейна допомога і т. ін.; (ii) заклади денного перебування та інтернатного типу.

Ліцензування *базових послуг* передбачає надання у ліцензуючі органи¹⁴ наступних документів:

- план професійної діяльності з надання соціальних послуг, складений у передбаченій законом формі;
- копія довідки про присвоєння ідентифікаційного коду;
- письмова заява кандидата, що підтверджує наявність в нього соціальних працівників відповідного профілю та кваліфікації;
- копія установчих документів, якщо до надання послуг планується залучати державні кошти;
- у разі, коли постачальник послуг [НДО] працює за підтримки релігійної установи або фізичної особи, - довідка від останніх про існування згаданого постачальника.
- для постачальників соціальних послуг, що не утримуються за рахунок державних джерел, - діюча довідка від податкових органів, видана протягом місяця перед поданням документів на реєстрацію, про відсутність податкової заборгованості;
- свідоцтво про реєстрацію соціального підприємця - постачальника соціальних послуг (для фізичних осіб);

¹⁴ Нотаріус при місцевих органах влади або будь-який інший уповноважений законом орган державної влади [державний службовець]. Якщо орган ліцензування є органом державної влади [держслужбовцем], він інформує нотаріуса про видачу, зміну та відкликання ліцензії, надаючи копію відповідного рішення. Ліцензію на базові соціальні послуги може бути видано заднім числом, після того, як індивід або організація, що надають соціальні послуги [без ліцензії], потрапляють в поле зору влади. В цьому випадку для видачі ліцензії на базові соціальні послуги проводиться розслідування на предмет відповідності послуг, що надаються, нормативним та професійним стандартам. По його завершенні документи на отримання ліцензії подаються протягом 15 днів. У разі порушення вимог або кінцевого терміну звернення за ліцензією індивід чи організація отримують заборону на надання соціальних послуг.

- витяг із свідоцтва з даними про внесення постачальника послуг до реєстру суб'єктів господарювання [для юридичних осіб] або підприємств, що не є юридичними особами;
- для НДО-постачальників соціальних послуг таких організаційно-правових форм, як громадське об'єднання, фонд, державний фонд, - довідка, видана обласним судом або судом адміністративно-територіальної одиниці протягом місяця перед поданням документів на реєстрацію, про внесення постачальника послуг до реєстру громадських об'єднань або фондів.

Нотаріус органу самоврядування видає дозвіл на надання соціальних послуг протягом 30 днів з дня подання документів на реєстрацію.

Ліцензування закладів денного перебування та інтернатного типу відбувається в два етапи. Перший етап включає подання документів на видачу тимчасової ліцензії. Попередня ліцензія набуває чинності через чотири місяці після подання документів і дозволяє НДО подати документи на отримання постійної ліцензії [якщо документи на отримання постійної ліцензії не подано протягом чотирьох місяців, тимчасова ліцензія автоматично анулюється].

У разі її ухвали тимчасова ліцензія видається протягом 60 днів з дня подання документів. Ця ліцензія, однак, не дає їй власнику права надавати послуги денного та інтернатного догляду, а лише право переходу на другий етап розгляду заявки на видачу постійної ліцензії. Перелік документів для отримання тимчасової ліцензії такий самий, як і при отриманні ліцензії на надання базових соціальних послуг, і передбачає інспекцію приміщень заявника на відповідність санітарним, пожежним та будівельним нормам. Термін проведення інспекції та винесення рішення про придатність приміщень до надання соціальних послуг - 30 днів. Орган ліцензування може також звернутися до органів самоврядування або відповідних організацій, зокрема, релігійних структур, та отримати їхній письмовий висновок з оцінкою поданого заявником плану організації соціального обслуговування. Однак отримані таким чином коментарі не відіграють вирішальної ролі при прийнятті рішень про видачу ліцензії. Це лише один з елементів процесу загальної оцінки, під час якої враховуються також професійна кваліфікація керівництва та працівників та фінансовий план. Постійна ліцензія видається за умови відповідності усім вимогам.

До постачальників послуг окрім базових, послуг денного та інтернатного догляду застосовуються ті ж самі вимоги плюс додаткові [Міністерство охорони здоров'я Угорщини, "Соціальна політика та сім'я", постанова № 1/2000]. Соціальні послуги цієї категорії спрямовані на задоволення особливих потреб і пов'язані з активнішим залученням праці соціальних працівників [послуги особистого догляду, пов'язані із забезпеченням основних життєвих функцій, а також з допомогою у вирішенні особистих та професійних проблем]. Постачальники таких послуг [зазвичай це послуги в громаді] - повинні задовольняти наступним вимогам:

- знаходитися поблизу транспортних шляхів;
- не знаходитися в межах територій, на яких діє особливий чи обмежений режим доступу;
- мати необхідне устаткування та технічну базу для зручного перебування та користування послугою її адресатами.

Співзвучним з описаним режимом ліцензування є вимоги, яким мають задовольняти організації, що надають спеціалізовані соціальні послуги в громаді:

- дозвіл чи ліцензія на здійснення діяльності;
- принципи та правила організації діяльності;
- правила внутрішнього розпорядку;
- план фахової діяльності;
- детальні посадові інструкції співробітників;
- інша документація залежно від змістового наповнення діяльності.

Для отримання ліцензії необхідно задовольняти базовим вимогам кадрової комплектації:

- для постачальників базових соціальних послуг: спеціальна фахова освіта, що дає можливість працювати безпосередньо з клієнтами - не менше 50% кадрового складу;
- постачальники послуг денного та інтернатного догляду: спеціальна фахова освіта - 80% кадрового складу;
- для організацій, що задовольняють критеріям у постанові № 1/2000, кількість соціальних працівників зі спеціальною фаховою освітою встановлюється за затвердженими критеріями залежно від характеру пропонованих послуг; особи на керівних посадах згаданих організацій складають спеціальний кваліфікаційний екзамен.

Ліцензовані НДО розробляють індивідуальний план послуг (допомоги) для кожного окремого клієнта. Індивідуальні плани поділяють на три групи: індивідуальні плани допомоги, індивідуальні плани відновлення, індивідуальні плани розвитку. Для плану кожного типу також встановлюється перелік вимог, за якими здійснюється їхня оцінка під час контролю.

Звітність та гласність в умовах ліцензування

НДО - постачальники соціальних послуг на контрактній основі повинні виконувати усі визначені контрактом зобов'язання. Однак, хоча законодавство Угорщини є встановлює спеціальних вимог до звітності, по відношенню до зареєстрованих недержавних постачальників соціальних послуг крім контролю обов'язкової податкової, трудової та соціальної звітності діють також професійна інспекція та режим контролю якості. Як суспільно корисні організації, вони повинні вести облік та за шляхом регулярних звітів знайомити громадськість зі своєю суспільно корисною діяльністю. Обов'язковими елементами звіту є: фінансова звітність; опис використання державних коштів; активи та цільові гранти; надане державою фінансування; обсяг фонду сплаченої зарплатні; нарис

проведеної суспільно корисної діяльності. Звіт оприлюднюється щорічно на Інтернет-сторінці організації або в інший спосіб, що забезпечує знайомство з ним громадськості¹⁵.

Суспільно корисні організації з особливим статусом, як і решта НДО, готують щорічний звіт з детальним описом діяльності та використання державних коштів. Оприлюднення річного звіту - передумова подальшого отримання державного фінансування.

Державне фінансування НДО - постачальників соціальних послуг. Огляд

В країнах Центральної та Східної Європи державне фінансування НДО здійснюється одним з наступних шляхів.

- субсидії;
- гранти;
- надання послуг на конкурсно-контрактних умовах;
- нормативне списання витрат.

Субсидії Ця форма фінансування зазвичай передбачає надання коштів, безпосередньо не пов'язані з виконанням тих чи інших проєктів. Субсидії надаються як засіб забезпечити відшкодування НДО загальних організаційних витрат, а також для покриття витрат на загальні заходи, що сприяють реалізації завдань держави у тій чи іншій сфері державної політики. Вони ніби є свідченням визнання державою ролі НДО та, ширше, громадянського суспільства у досягненні державних завдань. Однак так само, як це відбувалося і в Україні, в країнах Центральної та Східної Європи скористатися грантами мали можливість переважно ДМГО, успадковані з часів соціалізму. Хоча практика субсидування НДО з держбюджету поступово сходить нанівець, в таких країнах, як, наприклад, Угорщина, прямою державною підтримкою у вигляді субсидій досі користується понад 20 організацій. Останніми роками практика фінансування НДО за допомогою субсидій поступово зникає. Процес відмови від державних субсидій йде повільніше там, де скорочується іноземна донорська допомога, а також там, де повільними темпами йде формування організаційних форм, здатних ефективно користуватися змішаними джерелами фінансування: державними та коштами структурних фондів [наприклад, Європейського соціального фонду (ЄСФ) Європейського Союзу, що вимагає офіційного оформлення партнерства між державними установами, НДО та приватним сектором]. Деякі країни, наприклад, Хорватія, пробують різні шляхи заміни державних субсидій доходами від лотерей та іншими цільовими джерелами позабюджетних коштів. В Чеській Республіці експерименти зосереджено навколо спрямування доходів від продажу державної власності на підтримку широкого контингенту НДО.

Гранти На відміну від субсидій, в країнах Центральної та Східної Європи гранти зазвичай надаються на засадах відкритого змагання і не залежать від рішення чиновників та постанов парламенту. Гранти зазвичай є джерелом фінансування соціальних послуг - складових (або додаткових до) ядра головних послуг, що надаються центральними та місцевими органами влади. Фонди грантів формуються з різноманітних джерел. Часто гранти діють паралельно

¹⁵ Подібні приписи, що стосуються звітності та гласності, можна знайти і в польському законі "Про суспільно корисну та добровольчу діяльність" [2003]. Звіт подається до міністра з питань соціальної безпеки [по суті міністра соціальної політики].

з субсидіями і тендерами. Відмінність між субсидіями та грантами в тому, що останні зазвичай прив'язують до досягнень певних цілей і їх поширює держава або спеціальні державні організації. Відмінність між субсидіями та тендером: для останнього більш вагомим, поряд з тими чи іншими соціальними та економічними цілями, є фактор ціни [див. нижче підрозділ *контрактні умови*]. У Хорватії засновано спеціалізовану організацію, яка здійснює розподіл грантів за заявками НДО на підставі критеріїв, які визначає держава. У Польщі головним розпорядником фонду грантів є органи місцевого самоврядування, які відповідають за організацію та проведення тендерів і укладання контрактів на надання соціальних послуг.

Процедура надання грантів містить в собі елементи змагання та конкурсного відбору. В країнах Центральної та Східної Європи набір типових критеріїв оцінки та відбору включає: характер попередньої діяльності, досвід роботи в партнерстві; неучасть у політичній та іншій діяльності, що суперечить суспільно корисним завданням; технічна якість заявки, якість персоналу, свідчення його професіоналізму та кваліфікації, досвід роботи у подібних за тематикою проектах, здатність забезпечити отримання практичного результату, адміністративно-фінансова база, спроможність залучати додаткові кошти з інших джерел, налагодження партнерства з іншими учасниками соціальної сфери і т. ін. Конкурсний відбір в центрально- та східноєвропейських країнах включає низку важливих елементів, покликаних забезпечити його відкритість та прозорість. Досягнення згаданих цілей відбувається шляхом публічного оголошення грантів та встановлення певних технічних та організаційних критеріїв. Відкритий та чесний процес конкурсного відбору також передбачає оприлюднення інформації про результати конкурсу, а також право на оскарження рішення відбірної комісії. Завершується процес відбору укладанням контрактів між НДО - переможцями тендеру та грантоодержувачем.

Впровадження *конкурсно-контрактних умов* відбувається в умовах розвитку нового державного управління і передбачає: i) розмежування задач замовлення послуг та задач постачання товарів і послуг; ii) конкурс за ознаками вартості або якості або того й іншого; iii) вироблення послуг та/або матеріальних благ на підставі умов контракту. В основі тендерно-контрактного підходу лежить припущення про рівність стартових умов для усіх гравців, що заохочує участь усіх потенційних постачальників [як комерційних, так і НДО], хоча у деяких країнах при оголошенні тендеру обсяг та види запрошених учасників можуть обмежуватися¹⁶. У Хорватії повноваження виносити на тендер суспільно корисні завдання мають органи місцевого самоврядування. У Польщі після ратифікації Закону "Про суспільно корисну та добровольчу діяльність" НДО вибороли право змагатися в тендерах, оголошених державною владою.

В цілому розвиток тендерно-контрактного режиму відбору постачальників соціальних послуг за активної участі НДО в країнах Центральної та Східної Європи йде повільними темпами. В цьому можна побачити дію наступних чинників: істотні прогалини та недоліки законодавства; слабкість техніко-організаційної бази НДО; географічна щільність НДО; зазначені в контрактах кваліфікаційні критерії. Ще одне гальмо пов'язане з істотним консерватизмом як влади, так і НДО, в чийй свідомості виконання суспільно корисних функцій довгий час не асоціювалося з проведенням тендерів та укладанням контрактів.

Нормативне списання витрат переважно відбувається у формі обчислення вартості виробництва та постачання матеріальних та нематеріальних благ [в т ч. НДО] та відшкодування їх за подушним принципом, який встановлює поріг оплати за виробництво

¹⁶ В Угорщині контракт замовлення соціальних послуг укладається тільки з тими НДО, що належать до так званих суспільно корисних організацій з особливим статусом.

одиниці послуги. В подушній системі відшкодування до всіх без винятку осіб, що реалізують постачання послуг [державних, приватних, суспільно корисних], застосовується єдиний поріг витрат. Розмежування видів постачальників провадиться не за формою власності чи приналежністю до комерційних або суспільно корисних суб'єктів, а за переліком, різноманіттям, якістю та вибором послуг в їхній компетенції. Це створює умови для вільного вибору громадянами постачальників, що відповідають їхнім потребам, смакам та можливостям якнайкраще. Разом з тим, згадана система може існувати лише за умови, якщо є відомою питома вартість надання послуг, зокрема, різних видів соціальних послуг, а також за умови існування тендерно-контрактного режиму, який розмежовує замовлення послуг та їхнє надання. Вже зараз вона активно набирає обертів у деяких центрально- та східноєвропейських країнах¹⁷. Наведений нижче приклад Угорщини ілюструє шляхи організаційного оформлення цього типу фінансування.

Угорський досвід

НДО, що надають соціальні послуги за схемою нормативного списання витрат, фінансуються з двох головних джерел: (i) державний бюджет та різноманітні соціальні страхові фонди [пенсійний, медичного страхування, зайнятості тощо]; (ii) місцеві бюджети. Головні чинники визначення обсягу відшкодування [питомої вартості надання послуг]:

- соціально-економічні характеристики населення;
- списання накладних витрат;
- питома вартість надання різних видів грантового фінансування;
- особливі рішення парламенту та виконавчої влади щодо правил фінансування НДО¹⁸.

Переважає більшість НДО - учасників соціальної економіки, охоплених схемами тендерно-контрактного фінансування та відшкодування витрат, за своїм масштабом є місцевими. Ця обставина вимагає від них встановлення міцних ефективних стосунків (партнерства) з місцевою владою. В основі відшкодування витрат лежить такий самий поріг подушних витрат, як і той, що застосовується до постачальників послуг у державному секторі. Участь у тендерах та укладання контрактів на надання соціальних послуг відкрито і для приватних комерційних підприємств, однак для них відшкодування витрат встановлюється на рівні 30% від нормативного для постачальників послуг з-посеред державних та суспільно корисних організацій. Зрозуміло, що для приватного сектору ця обставина є контрстимулом і свідчить про бажання з боку авторів державної політики створювати сприятливий клімат для розвитку активної соціальної економіки.

Державна політика - ключовий чинник, що сприяв появі нових стосунків між державою та НДО в Угорщині. Варто відзначити наступні особливості:

¹⁷ Зокрема, Угорщині, Польщі та Хорватії.

¹⁸ Зокрема, рішення про ухвалення та розподіл цільового фінансування та субсидій зі спеціальних статей державного бюджету обмеженому переліку недержавних організацій. Однак останнім часом через поширення тендерно-контрактної практики цільове фінансування та субсидії зменшуються, причому кожний наступний уряд скорочує їх все більше. Все це свідчить про наявність узгодженості серед учасників процесу щодо напрямів політики стосовно ролі НДО в умовах зростання соціальної економіки.

- *"Закон одного відсотка"*. Одним з вирішальних кроків до зміни політики фінансування НДО став ухвалений у 1996 р. так званий "Закон одного відсотка", за яким платник податків - фізична особа має право перерахувати 1% податку з фізичних осіб на рахунок обраної НДО і ще 1% на рахунок обраної релігійної установи [розділ 4].
- *Державний фонд підтримки громадянського суспільства*. Головна мета заснованого у 2004 р. державного фонду - створення структури державного значення, що виступає координатором і рупором колективних організаційно-фінансових інтересів НДО. До керівного органу фонду - рада фонду - входять 17 членів, в тому числі 12 НДО. Держава здійснює часткове фінансування діяльності фонду за рахунок державного бюджету в обсягу, що дорівнює обсягу коштів, перерахованих платниками за "Законом одного відсотка". Понад 70% коштів фонду спрямовується на покриття головних адміністративних та накладних витрат НДО¹⁹.
- *Активне впровадження відкритої тендерно-контрактної схеми*. Угорське законодавство надає право НДО отримувати державне фінансування з різноманітних державних фондів та за рахунок бюджетних видатків в межах базових програм, впроваджуваних відповідними компетентними міністерствами. Кожне міністерство, що безпосередньо опікується питаннями НДО, має спеціальний відділ [у складі керівника та ради за участі представників НДО], який здійснює нагляд за структурними та програмними стосунками в питаннях, що становлять предмет спільного інтересу недержавних організацій, допомагаючи налагодженню діалогу між держслужбовцями та керівниками НДО. Керівникам відділів НДО надано значні наглядові повноваження у розподілі фонду коштів профільних міністерств, спрямованих на розвиток взаємодії з НДО на державному рівні²⁰. Подібна система діє на місцевому рівні для сприяння стосункам між місцевими органами самоуправління та НДО. У сфері соціальних послуг цю взаємодію врегульовано Законом "Про соціальні послуги", який визначає НДО як одні з головних постачальників матеріальних та нематеріальних благ, надаючи їм право участі у організованому на місцевому рівні тендерно-контрактному процесі. Разом з тим, конкретна процедура проведення тендерів та укладання контрактів визначається централізовано відповідними процедурами державного замовлення.

Звичай та практика в інших країнах Центральної та Східної Європи

Розвиток шляхів фінансування НДО в інших центрально- та східноєвропейських країнах в цілому йде в напрямку Угорщини з певними варіаціями. Для часів демократії та плюралізму характерний активний пошук в напрямку окреслення ніші, в якій НДО можуть ефективно функціонувати як повноправні члени демократичного суспільства з ринковою економікою. Як можна бачити з наведеного вище огляду, в багатьох країнах відбулося усвідомлення того факту, що для здорового розвитку соціальної економіки не можна кидати НДО напризволяще фінансових смаків окремих громадян [пожертв], а впроваджені державою режими організації діяльності та фінансування [що спираються на прозорі

¹⁹ У разі, коли НДО отримує фінансування з держбюджету (у вигляді субсидій та грантів), його виключено зі списків об'єктів фінансування з Національного фонду.

²⁰ Як тендерно-контрактний режим, так і самі централізовані відділи з питань НДО - порівняно нове явище. Не обходиться без численних проблем перехідного періоду, що викликали критику недержавних організацій. Її головним об'єктом є значне різноманіття нормативних процедур, практикованих різними міністерствами, та високі операційні витрати, в які недержавні організації занурює спілкування з профільними міністерствами.

правила і нормативні положення], в яких держава відіграє роль арбітра, є провідним чинником успіху. В процесі еволюції цих режимів межа між комерційною та некомерційною діяльністю поступово згладжується. Двигуном цього процесу є пошук шляхів перетворення НДО на стабільні суб'єкти господарювання, здатні відігравати роль активних учасників життя держави, виконувати функції, що відповідають їхньому суспільно корисному статусу, не надто залежати від державних коштів та активно залучати працю добровольців. У намаганнях знайти баланс між цими чинниками багато країн засвоюють підходи, співзвучні описаним для Угорщини. В їхній основі лежить спільний фундамент, а саме, реформа соціалістичного типу господарювання і засвоєння заходів, які забезпечують добробут в умовах ринкової економіки.

В процесі трансформацій в багатьох країнах відбулося закріплення на законодавчому рівні права НДО вести підприємницьку [тобто комерційну] діяльність, якщо вона відповідає загальній суспільно корисній орієнтації. Так, у Хорватії НДО мають право здійснювати підприємницьку діяльність і отримувати прибуток [який реінвестувати в саму недержавну організацію і не поширювати між членів, працівників та керівництва], якщо статутні документи визначають таку діяльність як необхідну для досягнення статутних завдань. В Румунії громадські об'єднання та фонди мають право вести непідприємницьку діяльність, якщо вона є необхідною та тісно пов'язаною з головними завданнями організації. Подібні засади впроваджено в Болгарії, Боснії та Герцеговині, Чеській Республіці, Естонії, Косово, Сербії та Чорногорії, Словаччині та Словенії.

Підсумок та рекомендації

1. Як можна бачити, ЗСП не провадить достатньо чіткого розмежування між різними видами НДО [об'єднаннями громадян, благодійними організаціями, релігійними організаціями тощо] і не пояснює, які практичні наслідки має відповідна неоднорідність нормативно-правової бази стосовно цих видів НДО з точки зору надання соціальних послуг. Вирішення цих питань [спершу перегляд всього обсягу нормативно-правової бази у сфері НДО, далі розробка відповідних нормативних актів, які визначають види НДО, що мають право брати участь у наданні соціальних послуг] є принциповою передумовою забезпечення адекватної участі НДО у соціальній економіці.
2. Привілейований статус ДМГО - спадок радянських часів - створює нерівність у ставленні держави до НДО. Зрозуміло, що перегляд діючої системи грантів та субсидій ДМГО [як це зроблено багатьма країнами Центральної та Східної Європи] потребує певного часу. ЗСП дає уряду можливість проаналізувати діючі нормативні засади розподілу грантів та субсидій і вивчити можливості поступового зменшення примату такої форми фінансування та надбання процедурами фінансування та надання послуг рис, притаманних їм в країнах Центральної та Східної Європи.
3. Українське законодавство у сфері НДО не дає чіткого визначення поняття "суспільна користь", придатного для практичного застосування. Тому вочевидь необхідний розгляд можливості розробки відповідно до положень ЗСП теоретичної та практичної бази, в основу якої може бути покладено проект Закону "Про непідприємницькі організації" [2004]. Здійснити це можливо лише за умови, що держава готова підтримати головні засади організації діяльності НДО, запропоновані в проекті Закону "Про непідприємницькі організації".

4. При впровадженні ЗСП та розробці супутньої нормативної бази слід враховувати типові реалії забезпечення діяльності НДО - кандидатів у постачальники соціальних послуг [межі та доступні обсяги комплектації кадрів, фінансування, взаємодії з місцевою владою і т. ін.]. Хоча декларовані ЗСП цілі й задачі за своєю амбіційністю і сягають рівня завдань, що їх реалізують інші центрально- та східноєвропейські країни, супутня нормативна база має ґрунтуватися на реальних соціальних, економічних та політичних умовах існування основної маси НДО. Неврахування цих реалій загрожує формуванню розгалуженої соціальної економіки, активним процесам виникнення новітніх форм соціального обслуговування.

5. Ст. 8 та 16 Закону "Про соціальні послуги" передбачають обов'язкове отримання НДО ліцензії на професійне постачання соціальних послуг. Процедура отримання ліцензії має враховувати тип фінансового режиму [грант, субсидія, конкурс, контракт]. Зв'язок між ліцензуванням та фінансуванням забезпечуватиме відсутність дискримінації по відношенню до тих НДО, які наразі є виключеними зі схем бюджетних дотацій та супутнього пільгового оподаткування заробітної платні. Крім того, ЗСП повинен забезпечувати чіткий баланс між реєстрацією НДО [для надання соціальних послуг] і ліцензуванням НДО [для надання соціальних послуг]. Поєднання реєстрації та ліцензування у єдину адміністративну процедуру вочевидь дозволить скоротити операційні витрати [як для держави, так і для НДО], пов'язані з відбором кандидатур, що задовольняють вимогам до постачальників соціальних послуг.

6. Серед наразі діючих законодавчих актів в питаннях соціального обслуговування найбільш узгодженим із ЗСП є Закон "Про благодійництво та благодійні організації". Ця відповідність створює точку опори, яка згодом дасть можливість розпочати створення умов для формування соціальної економіки і провести необхідне розмежування між майбутніми функціями приватнокорисних та суспільно корисних організацій у наданні соціальних послуг.

7. Ефективне впровадження ЗСП можливе лише за умови чіткого розмежування функцій замовлення і надання послуг. Для цього на обласному на нижчих рівнях необхідне створення нормативної бази, яка б чітко розрізняла ці функції. Поряд з цим необхідне створення ефективної інфраструктури нагляду та контролю якості для забезпечення відповідності наданих НДО послуг прийнятим стандартам гласності та професійним нормативам згідно з ЗСП та відповідних нормативно-правових актів.

8. Особливої уваги потребує узгодження ЗСП із Законами України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" та "Про молодіжні та дитячі громадські організації", оскільки згадані в останніх громадські об'єднання та організації не знаходять адекватного відображення у ЗСП.

9. Як свідчить досвід країн Центральної та Східної Європи, з передачею владних обов'язків та повноважень від центральної до місцевої влади (децентралізація владних обов'язків та повноважень) активно сприяє появі нових можливостей для залучення НДО до територіальної соціальної економіки. Пов'язане це з тим, що передумовою ефективної діяльності НДО є політичний діалог та взаємодія між НДО та місцевою владою. Необхідна розробка нормативних актів на виконання ЗСП, регулюючих (з урахуванням досвіду країн Центральної та Східної Європи) формування такого партнерства з метою надання соціальних послуг.

РОЗДІЛ 4

ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА ТА ПОДАТКОВІ СТИМУЛИ ДЛЯ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Огляд

Є очевидним, що розвиток такої соціальної економіки, де існують стимули для залучення НДО до участі у наданні соціальних послуг, залежить від нормативно-правового середовища, а також від того, якою мірою державна політика враховує особливості НДО кожного виду: приватнокорисних та суспільно корисних. Так само важливим чинником є податкова база, особливо закладання у податкову політику податкових пільг, звільнень та послаблень. Як показано у попередньому розділі, фінансові стимули є важливим чинником у соціальній економіці, а надання державної підтримки недержавним організаціям в країнах Центральної та Східної Європи з демократичним управлінням давно визнано заходом, що виправдав себе. Однак не всі форми НДО вважаються вартими державного фінансування, адже держава, природно, схильна підтримувати НДО, що працюють в тих інтересах суспільства, які є пріоритетними в державній політиці.

Економічне обґрунтування податкових пільг, послаблень та звільнення від сплати податків для суспільно корисних НДО можна сумувати наступним чином:

- Вони створюють суспільну користь: спеціальні блага для осіб зі звичайними потребами [медицина, освіта, соціальні послуги] та звичайні блага для малозабезпечених [продукти харчування, притулок тощо];
- Вони сприяють плюралізму та різноманіттю, що вважається бажаним та тісно пов'язаним з демократичними цінностями;
- Тісна кореляція між суспільно корисною метою НДО та суспільними послугами, що їх держава прагне надавати широкому загалу;
- Податкові пільги сприяють розвитку НДО у сферах, що недоодержують соціальну підтримку від приватного та державного секторів, оптимізуючи постачання матеріальних та нематеріальних суспільних благ¹.
- Суспільно корисна праця добровольців НДО свідчить про наявність попиту на їхні послуги та на їхнє недопостачання ринком та державою;
- Вони мають унікальну здатність врівноважувати фінансування від державного сектору додатковими грантами та пожертвами від приватного сектору, громадян та за рахунок інших джерел, зокрема, НДО.
- Стягнення податку на прибуток є цілком логічним, якщо мета діяльності - отримання комерційного прибутку;
- Діяльність НДО за своєю природою виключає комерційний прибуток і його розподіл, і за цією принциповою ознакою вони відрізняються від інших юридичних осіб, що уособлюють [безпосередньо чи опосередковано] інтереси

¹ Слабкі сторони цієї підтримки охарактеризовано в розділі 1.

своїх власників - фізичних осіб або іншим чином працюють на отримання фізичними особами прибутку.

Згадані міркування є загальноприйнятими у більшості країн Центральної та Східної Європи та в міжнародних організаціях². Домінуючим (незалежно від типу системи права) є і принцип надання суспільно корисним НДО відповідних податкових пільг, який знайшов відображення в українському законодавстві. Попри певні розбіжності у трактуванні поняття "суспільна користь" різними системами права [загальним правом у Великобританії, Канаді, США, цивільним правом - у більшості країн континентальної Європи], на практиці статутні завдання діяльності організацій, яким надається право на податкові пільги, демонструють вельми багато спільного. Звертає на себе увагу, що держава, як правило, погоджується з аргументами на користь надання суспільно корисних НДО податкових послаблень одразу з впровадженням того чи іншого податку. Так, певні послаблення для НДО щодо сплати податку на прибуток було зафіксовано у законодавстві різних країн одразу з його введенням на початку двадцятого сторіччя. Ступінь послаблень в різних країнах був різним і зазнавав часових змін, то збільшуючись через бажання активізувати НДО, то зменшуючись через боротьбу із зловживаннями. Однак за усіх часів податки для НДО майже ніколи не сягали рівня податків на комерційні [прибуткові] підприємства³. З цих позицій далі в цьому розділі розглянуто шляхи активізації ролі НДО згідно із ЗСП:

- податкова база та загальні принципи оподаткування НДО;
- поточна ситуація з оподаткуванням НДО в Україні;
- звільнення від сплати податків та пільгове оподаткування прибутку НДО, отриманого з метою створення суспільної користі;
- порівняльний аналіз оподаткування НДО в Україні та інших країнах Центральної та Східної Європи;

Податкова база

Головними джерелами доходу НДО у країнах з перехідною економікою є:

- гранти та інші форми підтримки державою, іншими країнами та міжнародними організаціями;
- приватні пожертви, дарунки, інші форми підтримки громадянами;
- дохід, отриманий від власної діяльності недержавної організації [інвестицій, постачання матеріальних та нематеріальних благ];

Перші дві категорії доходу зазвичай не оподатковуються: більшість систем оподаткування доходу не розглядає отримані з державного сектору гранти та субсидії як оподатковуваний дохід, якщо грант не є засобом фінансування комерційної діяльності. Пожертви так само

² Наприклад, модель податкового кодексу МВФ. Див. <http://www.imf.org>

³ Варто зауважити, що податкові пільги недержавним організаціям - це форма субсидій, і держава мусить їх розподіляти виходячи з тих таки міркувань, що й при розподілі звичайних державних субсидій. Тому при вирішенні питань про включення до таких привілеїв тих чи інших видів діяльності або виключення їх з цього переліку слід в першу чергу відповідати на питання, чи є суспільно корисний ефект від такої діяльності достатнім, аби виправдати надання субсидій.

не відносять до оподаткованого доходу, крім випадків, коли грантоодержувач надає донорові певні вагомні блага в обмін на отриманий дарунок.

Оподаткування доходу від власної діяльності є особливо важливим у тих країнах, що не мають міцних традицій приватних пожертв, а також якщо механізм державного фінансування НДО не є прозорим [як це наразі має місце в Україні]. Повне чи часткове звільнення від сплати податків на доходи від інвестицій практикується якщо не всіма, то більшістю країн Центральної та Східної Європи. На користь цього зазвичай наводять той аргумент, що якщо в НДО з'явився надлишок коштів, його інвестування перед тим, як остаточно використати на суспільно корисні цілі, не може тривати довго, а у випадку фонду [що надає гранти] дохід є його єдиним або головним джерелом повернення коштів гранту, які знову можна використати на суспільно корисні цілі⁴.

Найбільше суперечок у сфері оподаткування НДО викликає надання податкових пільг на діяльність, що має господарську орієнтацію. Здійснюючи господарську діяльність, НДО конкурують з приватним комерційним сектором. Це само по собі є небажаним, оскільки створює можливість несправедливої конкуренції, якої слід уникати. Досі не вирішеним є питання щодо того, чи є надання податкових пільг тим НДО, які ведуть ту саму діяльність, що й приватні підприємства, різновидом нечесного субсидування. Щоби відповісти на нього, варто пригадати, що на НДО діє низка законодавчих обмежень, яких позбавлений приватний сектор: (i) головною метою їхньої діяльності не є отримання прибутку, що різко відрізняє НДО від комерційного сектору; (ii) оскільки вони не мають права розподіляти отриманий дохід, вони не можуть запропонувати й приватні виплати та винагороду, а також сформувати акціонерний капітал; (iii) оскільки оплата праці персоналу є фіксованою і не може збільшуватися залежно від прибутку, умови існування НДО на ринку робочої сили є конкурентно невігідними.

До оподаткування згаданої діяльності недержавних організацій застосовується один з двох підходів:

- звільняти від сплати податків на дохід від усіх видів господарської діяльності тією мірою, якою цей дохід використовується на суспільно корисну мету [критерій кінцевої мети]⁵;
- звільняти лише дохід від тих видів господарської діяльності, для якої можна встановити зв'язок із суспільно корисною метою [критерій зв'язку]⁶.

У більшості країн Центральної та Східної Європи [включаючи Україну⁷], де НДО із суспільно корисною метою для здійснення відповідної господарської діяльності засновують окремих юридичних осіб [як правило, дочірні підприємства зі 100-відсотковою участю засновника], підстав надавати дочірнім підприємствам такі самі податкові пільги, як і "батьківській" НДО, немає, оскільки на нього не поширюються обмеження щодо суспільної

⁴ В багатьох випадках на витрату фондами капіталу від пожертв накладено певні обмеження.

⁵ Недолік *критерію кінцевої мети*: у свідомості громадськості він створює плутанину між організаціями з некомерційною метою та комерційними підприємствами, що жертвують кошти на благодійні цілі.

⁶ *Критерій зв'язку* більш поширений у практичному застосуванні, хоча на практиці провести межу між наявністю та відсутністю зв'язку інколи нелегко. Критерій зв'язку вимагає індивідуального підходу з аналізом фактів окремо в кожному конкретному випадку.

⁷ Див. розділ 3.

користі та неприбутковості, які діють стосовно самої недержавної організації. Тому загальноприйнятим є оподатковувати дочірнє підприємство на загальних підставах оподаткування комерційних підприємств. Ці загальні міркування збігаються з принципами соціального обслуговування, встановленими ЗСП, та з орієнтирами залучення суспільно корисних НДО (об'єднань громадян, благодійних та релігійних організацій), визначеними діючим законодавством про НДО.

Поточна ситуація з оподаткуванням НДО в Україні

В українському контексті для визначення засад оподаткування НДО та стимулювання їхньої участі у наданні соціальних послуг мають значення принаймні дві обставини:

- 1) звільнення від сплати податків та податкові пільги для НДО як таких;
- 2) звільнення від сплати податків або податкові пільги на матеріальні та нематеріальні блага, надані НДО із суспільно корисною метою;

Звільнення від сплати податків та податкові пільги для НДО

В Україні оподаткування НДО має низку виразних рис, що відрізняють їх від інших юридичних осіб:

Звільнення від сплати податку на прибуток Підпункт 7.11.1 ст. 7 Закону "Про оподаткування прибутку підприємств" встановлює вичерпний перелік установ та підприємств, що відповідають поняттю "недержавна організація":

- а) органи державної влади України, органи місцевого самоврядування та установи й організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів;
- б) благодійні фонди і благодійні організації, в тому числі громадські організації, створені з метою провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, освітньої та наукової діяльності, а також творчі спілки та політичні партії, громадські організації інвалідів та їх місцеві осередки, створені згідно з Законом України "Про об'єднання громадян", 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;
- г) інші, ніж визначені у абзаці "б" цього підпункту, юридичні особи, діяльність яких не передбачає одержання прибутку;
- 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;
- є) житлово-будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків;

ж] професійні спілки, їх об'єднання та організації.

Як свідчить наведений перелік, НДО-постачальники соціальних послуг можна віднести до групи [б], а також, імовірно, [г]. Однак такі організації прямо не згадані у чинному Законі "Про оподаткування прибутку підприємств". З оглядом на чинні положення ЗСП та відсутність згадки про соціальні послуги у Законі "Про оподаткування прибутку підприємств" є доцільним доповнення абзацу [б] після слів "благодійними організаціями" словами: "та недержавними організаціями, що надають соціальні послуги". Від оподаткування звільняються доходи неприбуткових організацій, визначених у абзаці "б" підпункту 7.11.1, 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 до таких неприбуткових організацій як компенсація вартості отриманих державних послуг, у тому числі доходів державних професійно-технічних навчальних закладів, отриманих від виготовлення та реалізації товарів (виконання робіт, надання послуг), пов'язаних з їх основною, статутною діяльністю; межах благодійної, у тому числі гуманітарної допомоги 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 їх одержувачам згідно із законодавством, з метою зниження рівня таких цін⁸.

Визначені в Законі неприбуткові організації [крім згаданих в абзацах "а" та "в"] повинні відповідати критерію "нерозподілу", тобто Доходи або майно неприбуткових організацій, за винятком неприбуткових організацій, визначених у абзацах "а" та "в" підпункту 7.11.1, не підлягають розподілу між їх засновниками, учасниками або членами та не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого засновника, учасника або члена такої неприбуткової організації, її посадових осіб [крім оплати їх праці та відрахувань на соціальні заходи - п. 7.11.8]. У разі ліквідації неприбуткової організації її активи повинні бути передані іншій неприбутковій організації відповідного виду або зараховані до доходу бюджету. [підпункт 7.11.11].

Центральний податковий орган встановлює порядок обліку і подання податкової звітності про використання коштів неприбуткових організацій. Центральний податковий орган вирішує питання про виключення організацій з реєстру неприбуткових організацій і оподаткування їх доходів у разі порушення ними положень цього Закону та інших законодавчих актів про неприбуткові організації. [підпункт 7.11.12]. На практиці, як свідчать співбесіди з Державною податковою адміністрацією, відмову у реєстрації отримують 50% організацій, що бажають зареєструватися. Релігійні та благодійні організації, що одержали реєстрацію (включаючи постачальників соціальних послуг),

⁸ "Під терміном "основна діяльність" слід розуміти діяльність неприбуткових організацій з 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 є тісно пов'язаними з її основною діяльністю, якщо ціна таких товарів (послуг) є нижчою за звичайну або коли така ціна регулюється державою. До основної діяльності не включаються операції з надання товарів (послуг) неприбутковими організаціями, визначеними в абзацах "в" - "д" підпункту 7.11.1 цього пункту, особам іншим, ніж засновники (члени, учасники) таких організацій. Кабінет Міністрів України може вводити тимчасові обмеження щодо поширення норм цього пункту на продаж неприбутковими організаціями окремих товарів чи послуг у разі коли 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 (послуги), про таке порушення. Статутні документи неприбуткових організацій мають містити вичерпний перелік видів їх діяльності."

звільняються також від сплати земельного податку. Жодні податкові пільги для НДО законодавством не передбачено. Не мають пільг, зокрема, НДО-постачальники соціальних послуг.

Однак українське законодавство передбачає значні податкові пільги для окремої групи НДО, а саме, громадських спілок та організацій інвалідів [входять до складу ДМГО, успадкованих від часів соціалізму]. Створені такими організаціями підприємства користуються такими пільгами, якщо як інваліди зареєстровано не менше 50% їхніх працівників. Працівники-інваліди, крім того, повинні отримувати принаймні 25% фонду заробітної платні таких підприємств. Такі підприємства і організації користуються податковими пільгами, якщо вони мають спеціальний дозвіл, виданий міжвідомчою Комісією з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів.

Комісія є спеціально уповноваженим державою органом, який приймає рішення в тому числі про доцільність надання державної допомоги [у формі податкових пільг] громадським організаціям інвалідів, їхнім підприємствам та організаціям, фінансової допомоги, позик, надання переваги при розміщенні державних замовлень.

Система привілеїв для цієї групи організацій варта додаткової проробки, оскільки вони є постачальниками соціальних послуг, і пільги, якими вони користуються, є недоступними іншими видам НДО, що можуть надавати аналогічний або подібний комплекс послуг населенню. До пільг, співвіднесених з цією групою організацій, належать наступні.

- Пільгове оподаткування прибутку. Згідно з підпунктом 7.12.1 Закону "Про оподаткування прибутку підприємств", звільняється від оподаткування прибуток підприємств та організацій, які засновані громадськими організаціями інвалідів і є їх повною власністю, отриманий від продажу товарів [робіт, послуг], крім товарів, на які стягуються митні та акцизні збори, та прибутку, одержаного від грального бізнесу.
- Звільнення від сплати земельного податку. Звільнення організацій інвалідів від сплати земельного податку не є їхньою виключною прерогативою і поширюється на інші НДО, визначені Законом "Про оподаткування прибутку підприємств" як установи групи [б], тобто органи державної влади, органи місцевого самоврядування та організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також релігійні та благодійні організації.
- Пільги на сплату ПДВ/ Від сплати податку на додану вартість [ПДВ] звільняються товари [тобто підакцизні товари, а також товари груп 1-24 згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД)] та послуги [крім послуг грального та лотерейного бізнесу], які надаються безпосередньо підприємствами і організаціями, заснованими організаціями інвалідів, що є їх власністю. Кабінет Міністрів України щорічно ухвалює перелік звільнених від оподаткування товарів та послуг на підставі рекомендацій міжвідомчої Комісії з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів. Крім того, додана вартість на товари, вироблені та експортовані організаціями інвалідів [за винятком товарів, додана вартість на які складає менше 8% їхньої ціни продажу] прирівнюється до 0 і оподаткуванню ПДВ не відлягає. Це положення вирівнює в експортних правах організації інвалідів з комерційними організаціями, надаючи їм можливість отримувати відшкодування на "вхідний" ПДВ - розмір податку, сплачуваний при придбанні товарів та послуг.

- Пільгові відрахування до Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Розмір відрахувань до Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [ФСВП] організацій інвалідів складає 0,7% податку на заробітну платню для усіх працівників-інвалідів та 2,9% [стільки ж, скільки інші НДО] для неінвалідів. Підприємства та організації, засновані УТОГ та УТОС [Українським товариством глухих та Українським товариством сліпих], сплачують лише 0,5% розміру податку на заробітну платню неінвалідів. Працівники-інваліди підприємств та установ, заснованих УТОГ та УТОС, сплачують до ФСВП 0,25% розміру податку на заробітну платню; для працівників-неінвалідів інших НДО розмір відрахувань дорівнює 1%. У разі страхового випадку [втрата працездатності], якщо особу застраховано НДО, ФСВП починає здійснювати страхові виплати на шостий день непрацездатності [в перші шість днів НДО відшкодовує втрату доходу з власних коштів]. Працівники-інваліди заснованих УТОГ та УТОС підприємств та установ мають право на страхові виплати з першого дня, з якого вони можуть звернутися з заявою про страхове відшкодування.
- Пільгові відрахування до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Працівники-інваліди підприємств та організацій, створених організаціями інвалідів, звільняються від відрахувань до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття [ФСВБ]. Для підприємств та організацій УТОГ та УТОС звільнення поширюється на усіх працівників [як інвалідів, так і неінвалідів]. Решта НДО сплачує до ФСВБ 1,6% розміру податку на заробітну платню.
- Пільгове соціальне страхування від нещасних випадків і професійних захворювань. Підприємства та організації, засновані організаціями інвалідів, сплачують 50% звичайної ставки страхування.
- Пільгове загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. Загальнодержавні підприємства та організації інвалідів, де працівники-інваліди складають не менше 50% штату, відраховують до пенсійного фонду 4% податків на заробітну платню. Решта НДО сплачує до Фонду пенсійного страхування 32% тієї суми⁹.

Обсяг податкових пільг та звільнень, якими користуються ДМГО (особливо організації інвалідів), є значним і різко контрастує з біднішим переліком пільг, послаблень та звільнень, закріплених за рештою НДО. Ці відмінності мають важливі наслідки для розвитку такої соціальної економіки, яка дозволяє НДО процвітати та бути активними учасниками життя держави. Отже, при аналізі ущемленого становища недержавних організацій, що надають (або бажають надавати) соціальні послуги інвалідам, але не користуються такими ж податковими пільгами та звільненнями, як ДМГО, наприклад, УТОС та УТОГ, з'ясовується така диспропорція на користь останніх:

- обсяг відрахувань до ФСВП в 4-6 разів нижчий, працівники-інваліди сплачують в четверо менше, ніж неінваліди;
- нульові відрахування до ФСВБ; 1,6% для решти НДО;

⁹ Слід зауважити, що ані заходи на заборону цих привілеїв, ані закон на введення в дію заборони досі не впроваджено. За свідченням Рахункової палати, через відсутність закону Державний пенсійний фонд втратив у 2004 р. 444,4 мільйонів гривень, в першому кварталі 2005 р. - 138,4 мільйонів гривень.

- 50% звичайної ставки загальнообов'язкового страхування від нещасних випадків;
- У 8 разів нижчі відрахування до пенсійного фонду;
- відрахування до ФСВП становлять 0,5% заробітної платні неінвалідів; звільнення від відрахувань до ФСВБ для усіх працівників;

На додаток, УТОС та УТОГ сплачують лише 0,5% податку на зарплатню працівників-неінвалідів до ФСВП і є повністю звільненими від відрахувань до ФСВБ. Решта НДО, що надають соціальні послуги інвалідам, сплачують 0,7% податку на зарплатню до ФСВП та 1% до ФСВБ. Безумовно, наявність стимулів для працевлаштування інвалідів є позитивною рисою соціальної політики. Однак навряд чи об'єктивні заходи на підтримання працевлаштування інвалідів варто безпосередньо пов'язувати з типом НДО. Як не варто ув'язувати з типом НДО і заохочення працевлаштування неінвалідів іншими недержавними організаціями соціальної економіки¹⁰. Описане явище у сфері оподаткування піднімає кілька питань. Чому пільги надаються одним НДО і не надаються іншим? Які плюси й мінуси (як в плані податкової, так і в плані соціальної політики) має збереження діючої системи з точки зору можливості залучення ширшого кола НДО до участі у наданні соціальних послуг?

Пільгове оподаткування товарів та послуг, що надаються НДО із суспільно корисною метою

Обговорюючи питання розвитку соціальної економіки, важливо розрізнити різні типи НДО. Об'єднання, передбачені Законом України "Про об'єднання громадян" по суті діють в інтересах своїх членів, а не суспільства взагалі. Як вже згадувалося, [розділ 3], приватнокорисні об'єднання громадян є за своєю формою членськими організаціями, які прийнято позначати терміном "приватнокорисні". Члени типової приватнокорисної НДО на законних підставах володіють часткою у капіталі НДО, яка надає члену право голосу під час зборів та право участі у розподілі активів організації. У більшості країн Центральної та Східної Європи прийнято розглядати прибуток, отриманий НДО від надання своїм членам товарів та послуг [включаючи членські внески], як отримані, але ще не витрачені частки членів. З цих позицій "приватний" дохід зазвичай є звільненим від податку на прибуток, оскільки він не є "справжнім" доходом, отриманим від обороток зі сторонніми особами. Судячи з даних, наведених в розділі 3, слід припускати дію подібного режиму оподаткування таких НДО в Україні. Однак лишається незрозумілим, яким є податковий статус НДО цього типу у випадках, коли соціальні послуги надаються нечленам [якщо вони не створюють окремі організації та установи спеціально для надання соціальних послуг: в цьому випадку будь-які доходи, отримані з цих джерел, підлягають стовідсотковому оподаткуванню].

У випадку благодійних організацій (як їх визначає Закон "Про благодійництво і благодійні організації"), чії завдання краще відповідають поняттю суспільної користі, принцип

¹⁰ З економічної точки зору впровадження пільг на соціальне страхування для тих чи інших груп працівників не є виправданим. Справа в тому, що схеми державного соціального страхування діють на принципах об'єднання ризиків та виплати страхування за стандартними критеріями. В цьому державне соціальне страхування відрізняється від приватного, де розмір страхових внесків залежить від типу ризиків, з якими пов'язана та чи інша професійна діяльність. На даному етапі впровадження пільгових внесків для окремих груп осіб (неінвалідів та інвалідів) залежно від того, в НДО якого типу вони працюють, не задовольняє ані мінімальним критеріям ефективного об'єднання ризиків в схемах державного страхування, ані критеріям оцінки конкретних ризиків за приватними страховими схемами. Те, що для ДМГО є страховими привілеями, для працівників решти НДО обертається податковим тягарем, що знесило соціальну економіку.

приватної користі не діє, оскільки члени не мають законного права участі у розподілі активів. В цьому випадку виправдання звільнення членських внесків від податку на прибуток полягає або в тому, що придбання права членства не надає члену жодних цінних прав, крім права голосу на зборах членів та отримання екземпляру річного звіту, або в тому, що послуги, надані членам, мають ширшу суспільно корисну мету, орієнтовану на населення в цілому або його значну частину. Фундаментального конфлікту між Законом "Про благодійництво і благодійні організації", ЗСП та Закон "Про оподаткування прибутку підприємств" стосовно благодійних організацій-постачальників соціальних послуг немає.

Щодо пожертв та грантів, отримуваних НДО, головне питання полягає в тому, чи вважати їх справжніми дарунками "без задньої думки", чи вони мають певну далекосяжну мету щодо тих чи інших послуг, що їх НДО надає донору чи грантодавцю в обмін на дарунок, адже в цьому випадку надання товарів та послуг наближується до платежу донору коштів. Безкорисливі дарунки зазвичай не підлягають податку на прибуток завдяки або відсутності відповідного трактування у загальному законодавстві, або завдяки спеціально прописаним в законі положенням, що передбачають податкове звільнення. Однак і дарунки в обмін на певні блага мають шанс бути звільненими від податку на прибуток, якщо надані донорові товари та послуги можна трактувати як суспільно корисні. В іншому випадку вони оподатковуються як доходи, не пов'язані з комерційною діяльністю. Той факт, що донор отримує певні вигоди, зазвичай виключає для нього можливість отримання пільг на сплату податку на прибуток на надані кошти або зменшує вартість дарунку, що отримує пільгове оподаткування. Однак само по собі це не впливає на оподаткування отриманих коштів для НДО.

В Україні оподаткування доходів НДО від внутрішніх та міжнародних [недержавних та державних] грантів, як видається, наслідуює ці загальні принципи, передбачаючи, поряд з цим, звільнення від оподаткування коштів грантів. В цьому сенсі податковий режим стосовно членських внесків та грантів відповідає (з деякими відхиленнями¹¹) центрально- та східноєвропейським стандартам.

Окремі громадяни можуть шляхом пожертв робити свій внесок у надання матеріальних та нематеріальних благ недержавними організаціями і при цьому бути звільненими від сплати податку на суму пожертви. Звільнення від податку з фізичних осіб поширюється на грошові кошти та дарунки натурою, передані будь-яким НДО за винятком кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ та благодійних фондів. Внески фізичних осіб здійснюються, зокрема, на наступних підставах:

- екологічні, природні катастрофи та катастрофи з людським фактором;
- медичним та оздоровчим установам як відшкодування витрат на медичне обслуговування громадянина;
- дитячим будинкам на розподіл товарів та послуг між особами молодше 18 років, що перебувають на утриманні таких установ;

¹¹ Внески грошима чи натурою протягом одного фінансового року підприємство може включити до загальних витрат і розглядати як частину податкової бази. Однак якщо кошти передано НДО загальнодержавного масштабу [а такими є більшість ДМГО], безпосередньо особам, постраждалим від наслідків Чорнобильської катастрофи або для захисту культурного спадку, науки, освіти, музеїв і т. ін., ліміт таких внесків обмежений максимальним рівнем 10% від розміру доходів, оподаткованих у попередній рік. Для фізичних осіб розмір дозволених внесків становить 2-5% від доходів бруто.

- виправним закладам для покращення загальних умов утримання, харчування та медичного обслуговування осіб, що утримуються в досудових установах та тюрмах, а також безпосередньо таким особам.
- будинкам осіб похилого віку та будинкам інвалідів для покращення загальних умов перебування, харчування, медичного обслуговування та соціальної реабілітації.
- організаціям аматорського спорту на відшкодування витрат на придбання та оренду спортивного інвентарю.

Грошові та натуральні внески можуть також надаватися на проведення дослідної роботи для відшкодування витрат на обладнання та матеріали за умови, що результати дослідження надалі оприлюднюються та не тягнуть за собою отримання патенту. Разом з тим, якщо після завершення дослідної роботи дослідник має намір утримати те чи інше майно [наприклад, комп'ютерне устаткування], він мусить або придбати таке майно за звичайною ціною, або повернути його благодійній організації, або визнати дохід, оцінений за звичайною ціною такого майна, та сплатити відповідний розмір податку¹². В цілому законодавче середовище для надання недержавним організаціями приватних пожертв в Україні можна оцінити як сприятливе. Однак звертає на себе увагу, що перелік видів діяльності, щодо яких дозволено приватні внески у сфері соціальних послуг, є надмірно прив'язаним до соціальних установ інтернатного типу. Через це більшість соціальних послуг, визначених ст.1 ЗСП, до нього не потрапили. Закон не забороняє пожертви постачальникам соціальних послуг в громаді, однак і не забезпечує їх чітко прописаними законодавчими нормами, що створює у соціальній політиці "сірі" зони. Згаданий перелік видів діяльності потребує перегляду та приведення його у відповідність до переліку соціальних послуг, визначених ст.1 ЗСП.

Порівняльний аналіз оподаткування НДО в Україні та інших країнах Центральної та Східної Європи

Оподаткування НДО

Податок на прибуток Законодавство країн Центральної та Східної Європи, зокрема, Чеської республіки, Польщі, Словенії, Словаччини та Угорщини, як правило, звільняє НДО від сплати податку на прибуток. Зрозуміло, що різні країни практикують різні підходи, але у більшості зазначених країн звільнення поширюється на НДО практично всіх видів. В деяких інших країнах [Болгарія, Польща, Словенія, Естонія] пільги мають лише ті НДО, які беруть участь у певних видах суспільно корисної діяльності, перелік яких визначено у явній формі. У Македонії політика щодо податкових пільг є дещо стриманішою: звільненими від сплати податку на прибуток є лише організації, що надають притулок інвалідам. Від оподаткування податком на прибуток, як правило, звільнено гранти, безоплатну фінансову допомогу та членські внески, а також, за певних умов, дохід від комерційної діяльності [продажу товарів та послуг] та пасивний дохід. У більшості згаданих країн дохід від комерційної діяльності [якщо НДО має право вести таку діяльність] оподатковується. Інколи від сплати податку на прибуток звільняється частка доходів, необхідна для

¹² Положення про наукову діяльність - це засади, що згодом стимулюватимуть пожертви на проведення досліджень, пов'язаних з наданням соціальних послуг.

здійснення основної неприбуткової діяльності НДО, або встановлюється певний рівень неоподаткованого доходу¹³.

Відмінності в орієнтації та темпах перехідних процесів не дають можливості провести пряме порівняння між податковим законодавством України та решти країн Центральної та Східної Європи. Тим не менш, варто зупинитися на кількох потенційно корисних законодавчих критеріях, які допоможуть у визначенні розміру платні, стягуваної НДО з користувача за надані йому соціальні послуги згідно зі ст. 7 ЗСП. В той час як щодо трактування отриманого НДО пасивного доходу в українському податковому законодавстві спостерігаються поступові позитивні зрушення [що стимулює інвестиції у соціальну економіку і сприяє стійкому фінансовому розвитку недержавних організацій], ситуація з оподаткуванням плати за користування послугами лишається регуляторно невизначеною. Велике значення цього питання стає зрозумілою, якщо згадати, що джерела фінансування НДО [особливо обласного та субобласного масштабу] є обмеженими, що заважає як їхньому росту, так і здатності надавати соціальні послуги. Ситуація ускладнюється ще й тим, що система надання грантів українського походження [державні] та пожертв [юридичних та фізичних осіб] є слаборозвиненою і лишатиметься такою ще певний час. Вирішення цієї проблеми в свій час становило гостру проблему в усіх центрально- та східноєвропейських країнах, оскільки пільги на комерційну діяльність НДО можуть тягнути за собою неприємні наслідки. Однак досвід цих країн дає приклади успішного застосування критеріїв, що дозволяють спростити аналіз та контроль питання.

- критерій зв'язку: оподатковується лише дохід, отриманий від діяльності, не пов'язаної з головною метою організації;
- критерій кінцевого призначення: не оподатковується дохід від комерційної діяльності, якщо він витрачається на досягнення основної мети організації;
- критерій порогу, або механічний. Оподатковується увесь дохід, що перевищує певний поріг.
- змішаний критерій: комбінація зазначених вище елементів.

Українське законодавство не дає чіткої відповіді на питання, чи мають НДО право стягувати платню за користування послугами та як вона оподатковується. Це особливо стосується організацій, визначених Законом "Про об'єднання громадян", який забороняє комерційну діяльність, крім діяльності, що її здійснюють дочірні підприємства НДО. Згідно з Законом "Про оподаткування прибутку підприємств", не оподатковується основна діяльність НДО згідно з даним Законом визначенням. Таким чином, НДО мають право вести комерційну діяльність, якщо:

- вона пов'язана з принципами та ідеями, заради яких створено організацію;
- вона є тісно пов'язаною з основною діяльністю НДО;
- ціни є нижчими за ринкові або регулюються державою.

¹³ Так, наприклад, у Словенії та Болгарії комерційна діяльність НДО оподатковується на звичайних засадах оподаткування юридичних осіб. В одних випадках [Болгарія, Чехія, Словаччина, Словенія, Латвія] оподаткуванню підлягають усі форми пасивного доходу, в інших [Угорщина, Сербія] для пасивного доходу діє скорочена ставка, в третій [Польща, Румунія, Литва] пасивний дохід не оподатковується взагалі.

Втім, незрозуміло, чи слід ці положення поширювати на дочірні підприємства, засновані об'єднанням громадян, яке стягує платню за надання соціальних послуг. Закон "Про благодійництво і благодійні організації", з іншого боку, дозволяє благодійним організаціям вести комерційну діяльність за умови, що вона повністю відповідає їхнім статутним цілям і завданням.

Якщо вважати зразком положення Закону "Про оподаткування прибутку підприємств", можна сказати, що принципи оподаткування заснованих НДО підприємств виявляють елементи критерію зв'язку. Так, НДО має право здійснювати іншу комерційну діяльність і при цьому зберігати статус некомерційної [а, отже, залишатися у відповідному реєстрі], якщо вона додержується відповідних статей Закону "Про оподаткування прибутку підприємств":

- положень підпункту 7.11.9, в яких, зокрема, зазначено: "у разі коли неприбуткова організація отримує дохід з джерел, інших ніж визначені відповідними підпунктами 7.11.2 - 7.11.7 цього пункту, така неприбуткова організація зобов'язана сплатити податок на прибуток, який визначається як сума доходів, отриманих з таких інших джерел, зменшена на суму витрат, пов'язаних із отриманням таких доходів, але не вище суми таких доходів."
- положення підпункту 16.10: "Неприбуткові організації, визначені пунктом 7.11 цього Закону, сплачують податок на прибуток від неосновної діяльності у загальному порядку."

Таким чином, хоча принципи оподаткування прибутку НДО в українському податковому законодавстві за багатьма ознаками відповідають таким в інших центрально- та східноєвропейських країнах, не вистачає конкретизації переліку видів діяльності НДО, звільнених від податку на прибуток, а також вирішення питання про те, чи становить стягнення платні за користування соціальними послугами вихід за межі основної діяльності та чи підлягає отриманий таким шляхом дохід повному оподаткуванню. Допомогти вирішенню останнього питання може критерій порогу.

Податок на нерухомість Пільгове оподаткування нерухомості суспільно корисних НДО впроваджено у багатьох центрально- та східноєвропейських країнах: Чеській Республіці, Литві, Латвії, Польщі, Румунії, Словаччини та Угорщині. В Угорщині пільги надаються, зокрема, за умови, що організація не сплачувала податок на прибуток протягом попереднього року. В Україні діє земельний податок [замінник податку на нерухомість], однак від його сплати звільнено лише організації інвалідів та благодійні організації, що не здійснюють комерційну діяльність. З оглядом на досвід центрально- та східноєвропейських країн та враховуючи міркування щодо доцільності законодавчого закріплення права НДО на деякі види комерційної діяльності [і навіть пільгового оподаткування отриманих від неї доходів], варто розглянути можливості звільнення від сплати земельного податку благодійних організацій, залучених до певних форм комерційної діяльності. Оскільки ставка земельного податку в Україні є не дуже високою, а більшість НДО наразі не є власниками чи орендарями землі, скарги щодо податкової ставки поки що не набули актуальності проблеми. Однак у разі, коли проводиться реформа, вона має вирівняти в пільгах усі недержавні організації. У разі кардинального реформування із введенням податку на нерухомість [замість його заміника земельного податку], проблема нерівності ризикує загостритися і виявитися гальмом розвитку соціальної економіки.

Податок на додану вартість Стягнення податку на додану вартість проданих та переданих товарів та послуг є загальною практикою усіх країн Центральної та Східної Європи. Стягнення ПДВ обмежується певними порогоми, нижче яких юридична особа, до якої організаційно-правової форми вона б не належала, звільняється від реєстрації як платник ПДВ. В різних країнах, однак, прийнято різний поріг стягнення ПДВ з НДО.

Існує кілька підходів до стягнення ПДВ з комерційних операцій НДО.

- Звільнення від сплати ПДВ. ПДВ на товари та послуги не обчислюється і не сплачується. Однак в цьому випадку недержавна організація і не отримує відшкодування ПДВ, сплаченого за придбані нею товари та послуги. Нижче наведено перелік країн, де діє звільнення деяких організацій від сплати ПДВ [табл. 4.1]. Такі організації: (а) діють як суспільно корисні НДО або (б) здійснюють некомерційну діяльність.
- Нульова ставка ПДВ. НДО, як і інші підприємства та організації, звільнено від сплати ПДВ на неоподатковувані товари та послуги. На відміну від попереднього методу оподаткування, в цьому випадку платники ПДВ отримують відшкодування ПДВ, сплаченого за придбані товари та послуги. Цей підхід є більш поширеним порівняно зі звільненням від ПДВ. В таких країнах [див. таблицю] законодавство про стягнення ПДВ визначає перелік товарів та послуг з нульовою ставкою податку.

Табл. 4.1. Застосування ПДВ до недержавних організацій в країнах Центральної та Східної Європи

	Не оподатковується організація	Не оподатковуються операції	Нульова ставка	Скорочена ставка
Албанія		Так		
Болгарія	Так	Так		
Естонія		Так	Так	Так
Косово		Так		
Латвія		Так	Так	
Литва		Так	Так	
Македонія	Так	Так		Так
Польща		Так		Так
Румунія	Так		Так	
Сербія		Так		
Словаччина		Так		
Словенія		Так		Так
Угорщина		Так	Так	Так
Хорватія	Так		Так	
Чеська Республіка	Так			Так
Чорногорія	Так			
Україна	Так	Так	Так	

Слід окремо зупинитися на впливу, що його справляє ПДВ на діяльність недержавних організацій. На відміну від механізму дії інших податків, як такий факт звільнення НДО від сплати ПДВ або нестягнення ПДВ на надані клієнтам НДО товари та послуги не означає

відсутність пов'язаних з ПДВ витрат. ПДВ є податком, що стягується з кінцевого покупця товарів та послуг - як правило, окремого громадянина, який купує товари у підприємств роздрібною торгівлі для власного користування. Комерційні підприємства зазвичай перекладають сплату ПДВ, який вони змушені платити, купуючи товари та послуги, на свого власного покупця, тому їхні витрати як платників податку є витратами на облік, організацію стягнення та стягнення податку з покупця на користь держави.

У випадку НДО ситуація інша. Структура ПДВ вимагає його застосування до усіх форм господарської діяльності, як комерційної, так і некомерційної. Однак некомерційний характер діяльності НДО зменшує їхню здатність перекладати сплату на своїх клієнтів (і сплачувати самим) ПДВ на товари та послуги, що їх купує сама недержавна організація. Таким чином, увесь обсяг не переданого клієнтам ПДВ, як в силу закону [тому що НДО не здійснює комерційну діяльність або тому що закон звільняє цю комерційну діяльність від сплати ПДВ], так і в силу власного вибору [надто високий тягар витрат для клієнтів], стає незворотними витратами НДО. Внаслідок цього НДО, "звільнені" від сплати ПДВ, в цілому сплачують більший обсяг ПДВ, ніж "не звільнені". Ці міркування призвели до виникнення у більшості центрально- та східноєвропейських країн практики звільнення НДО від сплати ПДВ на усі вихідні операції. Однак цей підхід навряд чи можна вважати сприятливим для НДО, оскільки при цьому вони, як правило, не звільнюються від сплати ПДВ на вхідні операції. У зв'язку з цим в деяких країнах застосовано нульову ставку податку як на вихідні, так і на вхідні операції або скорочену ставку на певний перелік операцій.

В Україні сплата ПДВ регулюється Законом "Про податок на додану вартість" та Законом "Про Державний бюджет". Фізична особа підлягає обов'язковій реєстрації як платник ПДВ у разі, коли загальна сума її обороту перевищує 300 000 гривень. Закон звільняє від сплати ПДВ благодійну допомогу, отриману всіма видами НДО, за винятком підакцизних товарів, цінних паперів, нематеріальних активів та певних видів товарів комерційного використання. Однак Законом передбачено й низку операцій, "звільнених" від сплати ПДВ:

- поставки товарів спеціального призначення для інвалідів за переліком, встановленим Кабінетом Міністрів України;
- поставки послуг з утримання осіб у будинках для престарілих та інвалідів, харчування та облаштування на нічліг осіб, які не мають житла, у спеціально відведених для цього місцях відповідно до норм та в порядку, затвердженим Кабінетом Міністрів України;
- поставки товарів [тобто підакцизні товари, а також товари груп 1-24 згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТ ЗЕД)] та послуги [крім послуг грального та лотерейного бізнесу], які надаються безпосередньо підприємствами і організаціями, заснованими організаціями інвалідів. Кабінет Міністрів України щорічно ухвалює перелік звільнених від оподаткування товарів та послуг на підставі рекомендацій міжвідомчої Комісії з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів.

Як можна бачити з наведеного огляду режиму стягнення ПДВ та його застосування до НДО, податкові пільги та звільнення є вищими по відношенню до недержавних організацій інвалідів. Таким чином, діючі законодавчі положення щодо ПДВ не відповідають визначеним ЗСП напрямам політики і вимагають запровадження поправок, що вирівнюють

в правах та створюють рівні можливості для всіх НДО. Це дозволить уникнути ситуації, коли надання соціальних послуг в громаді є прерогативою колишніх ДМГО і активізувати залучення НДО різних типів, здатних завдяки своїй суспільно корисній діяльності ефективно задовольняти попит користувача.

Оподаткування добродійної діяльності

Практично усі країни Центральної та Східної Європи шукають шляхи залучення широкого загалу до благодійної діяльності шляхом податкових знижок на приватні пожертви. Розмір знижок коливається від 0,5% доходу бруто в Боснії та Герцеговині до 40% у Литві¹⁴. Громадяни зазвичай мають можливість обрати одержувача пожертви, а різниця торкається переважно максимальної суми, яку може бути зараховано при відрахуванні податку на доходи з фізичних осіб. В той же час, приватні пожертви не є обов'язковими. Вибір, робити чи не робити пожертву, лишається за громадянином. Активні державні кампанії для заохочення громадян до добродійної діяльності проводяться рідко. Отже, держава в цих питаннях поводить пасивно, а не активно. В багатьох країнах навколо питання вибору між активною та пасивною поведінкою держави останнім часом посилюються гарячі дебати, особливо з оглядом на поступове згорання іноземної донорської допомоги, необхідність активніше залучати громадянське суспільство та заохочувати його згуртування, необхідність посилювати зв'язки між громадянами та їхньої місцевою громадою (адже епіцентр прийняття державних рішень все більше зсувається на місцевий рівень) та долати упереджене ставлення один до одного громадян та НДО (пов'язане з асиметрією інформації та довіри).

Одним з наслідків згаданих дебатів було ухвалення Угорщиною в 1996 р. "активного" заходу - так званого "Закону одного відсотка" [розділ 3]. Ідея Закону полягає у "відсотковому підході", який дозволяє платникам податків призначити певний відсоток від суми сплачуваного ним податку на пожертви тим чи іншим неприбутковим НДО, в тому числі релігійним організаціям. Пізніше цей підхід застосували Словаччина у 2001 р., Литва у 2002 р. та Польща й Румунія у 2003 р. В усіх цих країнах за винятком Словаччини дію відсоткового принципу поширено на фізичних осіб. Незважаючи на певну початкову стримане ставлення громадян до стимулювання активістської діяльності та послуг НДО [та іншими представниками громадянського суспільства], результат методу у фінансових цифрах перевищив очікування. Крім покращення усвідомлення громадськістю ролі та функцій НДО та зміцнення стосунків між державою та громадянами завдяки подоланню інформаційної асиметрії, методика принесла з собою істотне зміцнення фінансової бази недержавних організацій. Негативною стороною було формування ситуації стримування інших форм стимулювання добродійних зусиль податковими заходами. Така ситуація склалася у Литві та Словаччини, а також, останнім часом, у Польщі. Як протидію спокусі скоротити інші форми стимуляції добродійної діяльності в Угорщині та деяких інших країнах зроблено спроби впровадити заходи, що сприяють міцним, довготривалим зв'язкам між громадянами та НДО. В результаті цих зусиль народився такий підхід, як довготривала благодійна допомога. Громадяни та юридичні особи, що уклали з НДО контракт про надання фінансової допомоги протягом понад чотирьох років [розмір допомоги складає певний відсоток від доходу бруто], отримують спеціальні [вищі] податкові пільги. Описана методика є особливо популярною серед НДО, що надають соціальні послуги.

¹⁴ 5% у Чехії та Румунії, 10 у Болгарії, Словаччині та Польщі, 20 в Угорщині. Литва не використовує податкові пільги як інструмент заохочення громадської підтримки НДО. Замість них діють податкові кредити. За системи податкових кредитів знижується безпосередньо сума податку, за системи податкових пільг - обсяг оподаткованого доходу.

Українське законодавство про оподаткування пожертв має низку рис, що споріднюють його із законодавством країн Центральної та Східної Європи. Разом з тим, зважаючи на необхідність реалізації як ЗСП, так і декларованих намірів активізувати участь НДО у наданні соціальних послуг, варто розглянути можливості забезпечення більш міцного фінансового фундаменту для НДО та подолання дискримінації на користь організацій інвалідів та інших ДМГО, про привілейоване становище яких наразі дбає як нормативне, так і податкове законодавство. В процесі перегляду необхідний також аналіз переваг та витрат альтернативних варіантів розвитку, що з'являться з підвищенням порогу дозволеного обсягу пожертв громадян та комерційних підприємств, на які поширюються податкові пільги. При цьому слід брати до уваги макроекономічні тенденції, також динаміку іноземної допомоги, оскільки саме вони наразі відіграють визначальну роль у розвитку НДО. Однак головним питанням, що потребує уваги, є розробка середньострокових кроків і заходів на забезпечення реалізації ЗСП в частині, що передбачає надання соціальних послуг недержавними організаціями.

Підсумок та рекомендації

1. Прийнята в Україні система оподаткування НДО демонструє низку рис, що споріднюють її з відповідною системою центрально- та східноєвропейських країн. Зокрема, НДО звільнено від податків на прибуток, отриманий у вигляді добровільних пожертв, безоплатної фінансової допомоги, гуманітарної та технічної допомоги, дотацій та субсидій з державного та місцевих бюджетів, державних цільових фондів тощо. Не оподатковується господарська діяльність НДО, тісно пов'язана з цілями та завданнями, заради яких створено відповідну НДО ["критерій зв'язку"].
2. Оподаткування ПДВ в Україні багато в чому схоже на таке в країнах Центральної та Східної Європи. Не можна сказати, що діючий в Україні режим стягнення ПДВ є більш або менш сприятливим до НДО, ніж у зазначених країнах. Разом з тим, очевидно, що в Україні цей режим надає більше пільг та переваг колишнім ДМГО, ядро яких складають організації інвалідів. виправлення цього перекосу є важливим завданням як з точки зору узгодження податкової бази з ЗСП, так і з позицій розвитку та зміцнення соціальної економіки і залучення до надання соціальних послуг ширшого кола НДО, як це передбачає ст. 1 ЗСП.
3. Нерівність умов проявляє себе і в аналізі законодавчого визначення умов працевлаштування для різних видів недержавних організацій. Зокрема, НДО, що не входять до успадкованих з радянських часів ДМГО [тобто більшість існуючих недержавних організацій], сплачують вищий податок на заробітну платню. З оглядом на необхідність розвитку соціальної економіки така нерівність є невиправданою. Зрештою вона здатна призвести до зменшення ефективності діяльності звичайних НДО [не-ДМГО] через неспроможність ефективно, на рівних підставах змагатися з ДМГО в умовах тендерно-контрактного відбору [як це передбачено ЗСП], оскільки накладні витрати перших завжди будуть вищими.

Розділ 5

ОРІЄНТИРИ ПОДАЛЬШОГО ДІАЛОГУ

Надання соціальних послуг в Україні переживає перехідний період, ситуацію протягом якого значною мірою формує ЗСП та завдання, декларовані у Програмі діяльності Кабінету Міністрів "Назустріч людям": підвищення якості соціальних послуг, наближення їх до європейських норм і стандартів та збільшення кола їхніх постачальників. Однак не може не звернути на себе уваги той факт, що згадані завдання, за дрібними винятками, проголошуються пріоритетними з початку впровадження стратегії децентралізації соціальних послуг у 1994 р., однак їхня реалізація й досі є епізодичною, а прискорення процесу залежить як від модернізації законодавчої бази, так і від забезпечення застосування вже ухвалених законодавчих та нормативно-правових актів на практиці.

Запропонований аналіз, сподіваємося, становитиме хоч і малий, але важливий внесок в оцінку обсягу та масштабів проблем і пошук шляхів їх вирішення в Україні. Уроки досвіду країн Центральної та Східної Європи варті уваги як самі по собі, так і як приклади, від яких можна відштовхуватись, плануючи перетворення Закону України "Про соціальні послуги", нормативних актів стосовно НДО та їхнього узгодження з податковим режимом. Разом ці компоненти - три наріжних каменя, від яких залежить успіх процесів формування соціальної економіки. Сподіваємося, порушені тут теми сприятимуть кращому розумінню завдань, визначених у Програмі діяльності уряду, та конструктивному діалогу між державою та недержавними організаціями. Зasadничі принципи такого діалогу накреслено нижче.

Свобода об'єднань

Громадянам має бути надано усю повноту свободи об'єднуватись заради досягнення непротивоправних цілей за мінімального втручання держави. На практиці це означає необхідність приділяти увагу уникненню заходів, що сприяють бюрократизації та заважають громадянам формувати недержавні організації. Багато дрібних громадських об'єднань так і залишаться дрібними, а ще більша кількість не матимуть намірів надавати соціальні послуги. Цю обставину слід враховувати при розгляді порушених вище питань.

Дотримання принципу самостійності недержавного сектору

Громадські об'єднання, благодійні організації та фонди, релігійні організації повинні бути самостійними і незалежними. Це дозволить їм реагувати безпосередньо на потреби місцевих громад та зацікавлених груп, самостійно приймати рішення про необхідність співпраці з державою у наданні соціальних послуг або відстоювати необхідність змін державної політики. Деякі НДО візьмуть на себе ці обидві ролі. Зміни до податкового законодавства мають поважати та захищати самостійність усіх без винятку груп недержавних організацій.

Формування довіри громадськості

Законодавство у сфері НДО має сприяти формуванню як серед громадськості в цілому, так і серед підприємств-донорів впевненості в тому, що гроші буде витрачено саме на ті потреби, на які їх надано. Принципова роль тут належить державному регулюванню, враховуючи потенцію до зростання обсягу та масштабів соціальної економіки. Особливої уваги

потребують сфери, що безпосередньо стосуються надання соціальних послуг. Формування довіри - наріжний принцип, оскільки успіх розвитку НДО безпосередньо залежить від громадської підтримки.

Сприяння розвитку суспільно корисної діяльності

Державну підтримку слід спрямовувати на ті НДО, які надають громадянам суспільні блага. Однак вирішення питання про належність організації до суспільно корисних має здійснюватися шляхом побудови організаційної структури, незалежної від держави, інакше процес присвоєння суспільно корисного статусу неминуче перетвориться на заручника політичних інтересів. У зв'язку з цим необхідна зміна ситуації, за якої ДМГО є протиставленими решті НДО.

Регулювання діяльності соціальних служб пропорційно до ступеню ризику негативного впливу на користувача

Регулювання діяльності НДО повинно мати чітко визначені цілі. Відповідні нормативні акти, орієнтовані на постачальників соціальних послуг, повинні мати продуману адресність та жорсткість, пропорційну до ступеню небезпеки, яку необхідно зменшити - як небезпеки зловживань, так і ризику підриву довіри громадськості. В контексті ЗСП це означає більш м'яке регулювання для дрібних і не залучених до надання соціальних послуг організацій, і жорсткіше - більших за масштабами НДО-постачальників соціальних послуг, неуспіх яких здатний суттєво похитнути довіру громадськості.

Спрощення та гармонізація нормативно-правової бази

Чинне законодавство передбачає регулювання діяльності громадських об'єднань, благодійних та релігійних організацій залежно від їхнього статусу, форми та діяльності. Така система неминуче привносить певну складність, однак там, де можливо, необхідне її спрощення і гармонізація, спрямовані на забезпечення розвитку соціальних послуг з позицій ЗСП.

Підвищення чіткості, послідовності та прозорості

Недостатня чіткість та послідовність нормативної бази заважає недержавним організаціям зрозуміти, а, отже, й виконувати її вимоги. Недостаток ясності сковує тих, хто міг би створювати новітні послуги, а відтак, зменшує суспільно корисний вихід діяльності таких НДО. Нормативна база повинна стимулювати процес створення нових послуг та зменшувати операційні витрати.

З позицій наведених принципів здійснено запропонований аналіз, визначено його загальні застереження та сформульовано рекомендації.

ЛІТЕРАТУРА

Bulgarian Centre for Non-Profit Law (2004) *Contracting of Social Services to NGOs*. [Замовлення соціальних послуг недержавним організаціям на умовах контракту.] BCNL, Sofia, Bulgaria.

Bullain, N., and Toftisova, R., (2005) *A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation*, [Порівняльний аналіз європейської політики та практики взаємодії між недержавними організаціями та державою.], The International Journal of Not-for-profit Law [IJNL], Volume 7(4) September 2005, ICNL, Budapest.

Burnbridge, J., (ed) (1997) *Beyond Prince and Merchant: Citizen Participation and the Rise of Civil Society*. [Не принц і не жебрак. Участь громадян у розбудові громадянського суспільства.]. Pact, New York.

Carroll, T.F., (1992) *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development* [Недержавні організації-посередники. Сполучна ланка у розвитку громадянського руху.], Kumarian Press, West Hartford, Connecticut

Counterpart Creative Centre [2005], *Status and Dynamics of Non-Governmental Sector Development in Ukraine*, Brief Survey, Counterpart Creative Centre, Kyiv. [Творчий центр "Каунтерпарт" (2005). Стан та динаміка розвитку недержавного сектору в Україні. Коротке опитування. Творчий центр "Каунтерпарт", Київ.]

Edwards, M., and Gaventa, J., (2001) *Global Citizen Action* [Світовий громадський рух.], Lynne Rienner, Boulder

European Commission (1997) *Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe* [Підвищення ролі добровільних організацій та фондів в Європі], European Commission, 6 June 1997, Com (97) 241 final, European Commission, Brussels

European Commission, (2004) *Seminar on Satellite Accounts for the Social Economy*, [Семінар "Сателітні рахунки соціальної економіки"], April 23 2004, Brussels.

Frumkin, P., (2002) *On Being Non-profit* [Що таке бути неприбутковим]. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Government of Ukraine (1991) *Law on Freedom of Consciousness of Religious Organisations*, Verkhovna Rada No 987-X11, April 23 1991, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 23.04.1991 № 987-XII "Про свободу совісті та релігійні організації"]

Government of Ukraine (1991) *Law on the Principles of Social Protection of the Disabled in Ukraine*, Verkhovna Rada No 875-X11, March 21 1991, Verkhovna Rada, Kyiv.

[Верховна Рада УРСР; Закон від 21.03.1991 № 875-XII "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні"]

Government of Ukraine (1992) *The Law on Civil Associations*, Verkhovna Rada, No 2460-XII, June 16 1992, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 16.06.1992 р. № 2460-XII "Про об'єднання громадян"]

Government of Ukraine (1992) *The Law on Land Payment*, Verkhovna Rada, No 2535-X11, July 3 1992, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 03.07.1992 № 2535-XII "Про плату за землю"]

Government of Ukraine (1994) *The General Principles of Economic and Social Policy*, Resolution of the Verkhovna Rada, No 216/94-VR, October 19, 1994, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України, Постанова від 19 жовтня 1994 р. № 216/94-ВР "Про основні засади економічної та соціальної політики"]

Government of Ukraine (1994) *Law on Corporate Profit Tax*, Verkhovna Rada No 334/94 ВР, December 28 1994, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 28.12.1994 № 334/94-ВР "Про оподаткування прибутку підприємств"]

Government of Ukraine (1997) *The Principles of Social Policy for 1997-2000*, Presidential Decree No 1166/97, October 18, 1997. GoU, Kyiv. [Указ Президента України від 18.10.1997 № 1166/97 "Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки"]

Government of Ukraine (1997) *The Law on Value Added Tax*, Verkhovna Rada, No 168/97-ВР, April 3 1997, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 03.04.1997 № 168/97-ВР "Про податок на додану вартість"]

Government of Ukraine (1997) *The Law on Charity and Charitable Organisations*, Verkhovna Rada No 531/97-ВР, September 16 1997, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 16.09.1997 № 531/97-ВР "Про благодійництво та благодійні організації"]

Government of Ukraine (1997) *The Law on Mandatory State Pension Insurance*, Verkhovna Rada, No 400/97-ВР, June 26 1997, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 26.06.1997 № 400/97-ВР "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування"]

Government of Ukraine (1998) *The Law on Youth and Children's Organisations*, Verkhovna Rada No 281-XIV, December 1 1998, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 01.12.1998 № 281-XIV "Про молодіжні та дитячі громадські організації"]

Government of Ukraine (2000) *The Priorities of Social Policy for 2000-2004*, Presidential Decree No 717/2000, May 24 2000. GoU, Kyiv. [Указ Президента України № 717/2000 від 24.05.2000 "Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року"]

Government of Ukraine (2000) *The Law on State Procurement of Goods, Services and Works*, Verkhovna Rada, No 1490-111, February 22, 2000, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 22.02.2000 № 1490-III "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти"]

Government of Ukraine (2001) *The Law on Some Kinds of Mandatory State Social Insurance Contributions*, Verkhovna Rada No 2213-11, January 11 2001, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 11.01.2001 № 2213-III "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування"]

Government of Ukraine (2001) *Resolution on Licensing Certain Kinds of Economic Activity*, Cabinet of Ministers (CoM) Resolution No 756, July 4 2001, GoU, Kyiv [Кабінет Міністрів України; Постанова від 04.07.2001 № 756 "Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності"]

Government of Ukraine (2001) *The Law on Insurance Tariffs for Mandatory State Social Insurance from Accidents at Work and Professional Diseases that Cause Loss of Working Capacity*, Verkhovna Rada No 2272-111, February 22 2001, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 22.02.2001 № 2272-III "Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності"]

Government of Ukraine (2003) *The Law on Social Services*, Verkhovna Rada (BVR) 2003, N45, p358 updated under Law N 1891-IV (1891-15) of 24 June 2004, Verkhovna Rada, Kyiv. 2003 [Верховна Рада України; Закон від 19.06.2003 № 966-IV "Про соціальні послуги", Вісник Верховної Ради (ВВР), 2003 р., №45, стор. 358, зі змінами згідно з Законом від 24.06.2004 № 1891-IV (1891-15)]

Government of Ukraine (2003) *The Law on Personal Income Tax*, Verkhovna Rada No 889-IV, May 22 2003, Verkhovna Rada, Kyiv. [Верховна Рада України; Закон від 22.05.2003 № 889-IV "Про податок з доходів фізичних осіб"]

Government of Ukraine (2005) *Towards The People*, Government Action Programme, March 2005. GoU, Kyiv. [Кабінет Міністрів України; Програма діяльності Кабінету Міністрів "Назустріч людям" від 04.02.2005]

Government of Ukraine (2005) *Registration of Providers of Social Services*: Draft Decree of Cabinet of Ministers, GoU, Kyiv. [Кабінет Міністрів України. Проект Постанови Кабінету Міністрів України "Про реєстрацію постачальників соціальних послуг", 2005 р.]

Government of Ukraine (2005) *Results of Analysis and Examination of Revenue and Expenditures of the Pension Fund of Ukraine*, Accounting Chamber, Kyiv. [Рахункова палата України. Про результати аналізу та перевірки формування і виконання бюджету Пенсійного фонду України. Київ, 2005 р.]

Hansmann, H., (1987) *Economic Theories of Nonprofit Organisations* [Економічні теорії неприбуткових організацій] in Powell, W.W. (ed) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press: New Haven

International Centre for Non-Profit Law (1997) *Act on Public Benefit Organisations, Parliament of Hungary* No CLVI, 1997 as amended by Act XIV and Act XXX111 of 1998 [Парламент Угорщини. Закон "Про суспільно корисні організації" № CLVI, 1997, з поправками згідно з Законом XIV та XXX111 від 1998 р.], ICNL, Budapest.

International Centre for Non-profit Law (2003) *Survey of Taxes Affecting NGOs in Central and Eastern Europe*. [Дослідження податків з недержавних організацій в країнах Центральної та Східної Європи] ICNL, Budapest.

International Centre for Non-Profit Law (2003) *Law on Public Benefit Activities and Volunteerism*, Senate of the Republic of Poland, April 24 2003, [Сенат Республіки Польща, Закон "Про суспільно корисну та добровольчу діяльність" від 24 квітня 2003 р.] ICNL, Budapest [http://198.66.222.175/dlib/browse/browseCounty_step3.php?range=PS&county=pl&resourceTypeID=1]

Lewis, D., and Wallace, T., (eds) (2000) *New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change* [Нова роль, нове значення. Розвиток недержавних організацій та проблеми реформ.], Kumarian Press, Bloomfield.

Mertens, S., (1999) *Non-Profit Organisations and the Social Economy: Two-Ways of Understanding the Third Sector* [Неприбуткові організації та соціальна економіка. Два тлумачення третього сектору.] in *Annals Public and Co-operative Economics*, Vol. 70:3, pp 501-520

Organisation for Economic Co-operation and Development (2003), *The Non-Profit Sector in a Changing Economy* [Неприбутковий сектор в умовах економічної реформи.], OECD, Paris.

Olsen, M., (1971) *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups* [Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп.], Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

Olsen, M. and Kahkonen, S., (eds) (2000) *A Not-So-Dismal Science: A Broader View of Economies and Societies* [Не така вже й сумна наука - економіка. Ширший погляд на економічні та суспільні моделі], Oxford University Press, Oxford

Putnam, R.; (1993) *Making Democracy Work ~ Civic Traditions in Modern Italy* [Як змусити працювати демократію. Громадянські традиції у сучасній Італії], Princeton University of Press, Princeton

Salamon, L.M., and Anheier, H.K. (1996) *The Emerging Non-Profit Sector: An Overview* [Народження неприбуткового сектору: огляд.], Manchester University Press, Manchester.

Salamon, L.M., Anheier, H.K., List, R., Toepler, S., and Sokolowski, S.W. *et. al.* (1999), *Global Civil Society: Dimensions of the Non-profit-Sector* [Глобальне громадянське суспільство. Аспекти неприбуткового сектору.], The John Hopkins Centre for Civil Society Studies, Baltimore.

Seligman, A., (1992) *The Idea of Civil Society* [Ідея громадянського суспільства.], Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Sydorenko, O., (2005) *Changing Not-Profit Mentality: The Case of Ukrainian NGOs* [Зміна менталітету неприбутковості. Приклад недержавних організацій України.], The William Davidson Institute, University of Michigan Business School, Ann Arbor, Michigan.

Tkachuk, A., (2004) *Draft Law on Non-Entrepreneurial Organisations*. Centre for Non-Commercial Law, Kyiv. [Ткачук А. Проект Закону "Про неприємницькі організації". Міжнародний центр некомерційного права. Київ, 2005 р.]

United Nations (2002) *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts* [Довідник "Неприбуткові організації в системі національних рахунків"], United Nations, New York.

United States Agency for International Development (2005) *The 2004 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia* [Показник життєздатності НДО в країнах центральної та східної Європи та Євразії], USAID, Washington DC.

Vinnikov, A., (undated) *Why Advance the Legislation on Public Benefit Activities in Ukraine?* Kyiv. [Вінніков О. Навіщо впроваджувати законодавство про суспільно корисну діяльність в Україні? Київ. (Без дати.)]

Weisbrod, B. A., (1988) *The Non-profit Economy* [Економіка неприбуткових організацій.]. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts

Weisbrod, B.A., (1998a) *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of The Non-Profit Sector* [Прибуткові чи неприбуткові? Комерційні трансформації неприбуткового сектору.], Cambridge University Press, Cambridge.

Weisbrod, B.A., (1998b) *Institutional Form and Organisational Behaviour* [Інституційна форма та організаційна поведінка.], *in* W. Powell and E. Clemens (eds) *Private Action and Public Good*, Yale University Press, New Haven Connecticut.

Weisbrod, B.A., (2001) *An Agenda for Qualitative Evaluation of the Non-Profit Sector: Needs, Obstacles and Approaches* [Програма якісної оцінки неприбуткового сектору: потреби, проблеми, підходи.], *in* P. Flynn and V.A. Hodgkinson (eds) *Measuring the impact of the Non-Profit Sector*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York.

World Bank (2003) *Civil Society in Ukraine: Analytical Report* [Громадянське суспільство в Україні. Аналітичний звіт.], World Bank, Kyiv.