



*Коцюруба О. О.,
асистент кафедри адміністративного
та фінансового права,
Львівський національний університет
імені Івана Франка*

ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ОДЕРЖУВАЧІ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Законодавче регулювання бюджетного фінансування проєктів і програм громадських організацій в Україні фактично залишається незмінним з 90-х років. На сьогодні таке фінансування здійснюється фрагментарно і розсіяне між різними органами влади і міністерствами, характеризується відсутністю загальних критеріїв та стратегічного підходу. Першим актом, покликаним систематизувати порядок надання бюджетних коштів громадським організаціям, стала прийнята 12 жовтня 2011 року Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» [1]. Постанова містить ряд прогресивних і необхідних положень (визначено порядок подання конкурсної документації; вичерпний перелік документів, що може подаватися; мінімальний строк реєстрації організації, яка претендує на фінансову підтримку (2 роки); вимог до складу конкурсної комісії). Поряд з тим указаний нормативний акт фактично не дає відповіді на запитання: який правовий статус громадської організації переможця конкурсу на надання фінансової підтримки; чи належать громадські організації до суб'єктів бюджетних правовідносин під час виконання ними програм (проєктів, заходів) за рахунок коштів державного бюджету?

Аналізуючи текст Постанови, робимо висновок, що громадські організації – переможці конкурсів – не зобов'язані відкривати окремі рахунки в установах державної казначейської служби, вони не входять до мережі розпорядника бюджетних коштів, використання ними коштів контролюється лише через організатора конкурсу. На підставі наведеного робимо висновок, що фактично таким громадським організаціям не надається статусу одержувача бюджетних коштів. Така правова невизначеність, з одного боку, позбавляє громадські організації гарантій, наданих бюджетним законодавством одержувачам коштів, з іншого боку, призводить до відсутності належного контролю за виконанням бюджетного законодавства.

При цьому важливо, що термінологія, що використовується в зазначеній Постанові, не узгоджується з усталеною термінологією бюджетного законодавства, хоча прямо стосується порядку використання коштів державного бюджету. Так, поряд з терміном «організатор конкурсу» потрібно було б вживати в дужках (головний розпорядник бюджетних коштів чи розпорядник бюджетних коштів). На сьогодні Постанова не дає відповіді на запитання: чи організатором конкурсу може бути розпорядник нижчого рівня, який обсяг фінансової підтримки може бути надано окремій громадській організації? У результаті на практиці виникатимуть ситуації, коли обсяг коштів, що надається конкретній громадській організації, може перевищувати обсяг коштів на бюджетну установу чи одержувача бюджетних коштів, що входить до мережі даного розпорядника, причому кошти витратяться поза казначейським рахунком і без відповідного плану використання бюджетних коштів, необхідних для одержувача бюджетних коштів.

Таким чином, при ухваленні даної Постанови фактично поставлено віз поперед коня. Необхідно визначити на рівні закону правовий статус громадської організації, що фінансується з бюджету, передбачити види діяльності громадських організацій, втрати на здійснення яких можуть покриватися за рахунок бюджетних коштів, встановити види фінансування за рахунок публічних коштів, а лише після цього врегулювати порядок реалізації одного з цих видів, а саме надання фінансової підтримки на реалізацію.

У законодавстві зарубіжних країн фінансування з публічних фондів виділяється лише для певного виду громадських організацій, яким органи публічної адміністрації делегують частину своїх

повноважень. Саме в частині реалізації цих повноважень організаціям виділяються кошти з публічних фондів. Так, у законодавстві зарубіжних країн зустрічається термін, «організація публічної (суспільної) користі». У Законі Республіки Польща від 24 квітня 2003 року «Про діяльність публічної користі і волонтаріат» діяльність публічної користі визначається як суспільно корисна діяльність, яку проводять неурядові організації у сфері суспільних завдань, визначених у законі. Неурядовими організаціями є юридичні особи або організації, створені на підставі приписів законів, у тому числі фонди і товариства, які не є структурами сектора публічних фінансів (у контексті приписів, що стосуються публічних фінансів Республіки Польща), і не проводять діяльність з метою отримання прибутку. До організацій суспільної користі не відносять політичні партії; професійні спілки і організацій роботодавців; органи професійного самоврядування; фонди, єдиним засновником яких є Державне казначейство або структура територіального/місцевого самоврядування; фонди, створені політичними партіями [2]. Поняття «організація публічної користі» (public benefit, non-profit organization) є усталеним у законодавстві і інших зарубіжних країн (Бельгія, Болгарія, Угорщина, Хорватія, Німеччина, США, Велика Британія та інші). Громадські організації, яким надано такий статус, внесені до відповідного реєстру, можуть розраховувати на фінансування з публічних фондів коштів.

У законодавстві України ми не знайдемо відповіді на запитання: яким критеріям повинна відповідати громадська організація для набуття нею статусу отримання бюджетного фінансування, а отже, і статусу одержувача бюджетних коштів? Такий стан справ не відповідає не лише світовим стандартам державної підтримки інститутів громадянського суспільства, але і бюджетному законодавству. На сьогодні фінансування ряду громадських організацій передбачається окремими рядками в Законі України про державний бюджет на відповідний рік, зокрема йдеться про фінансування заходів Всеукраїнського товариства «Просвіта» (2,8 млн грн у 2011 році), забезпечення діяльності Всеукраїнського центру фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» (3,4 млн грн у 2011 році), державну підтримку Всеукраїнського фізкультурно-спортивного товариства «Колос», на організацію та проведення роботи з розвитку фізичної культури і спорту серед сільського населення (8,7 млн грн у 2011 році), державну підтримку

фізкультурно-спортивного товариства «Динамо» України, на організацію та проведення роботи з розвитку фізичної культури і спорту серед працівників і військовослужбовців правоохоронних органів (34,7 млн грн у 2011 році) [3].

Бюджетний кодекс України 2010 року також визначає певні види громадських організацій, на фінансування яких виділяються кошти державного бюджету. Проте Кодекс виділяє лише три групи таких організацій:

- згідно з підп. «в» п. 9 частини 1 статті 87 Бюджетного кодексу України 2010 року до видатків, що здійснюються з державного бюджету, відноситься державна підтримка громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських (на фінансування таких громадських організацій інвалідів Законом України «Про державний бюджет на 2011 рік» визначено 55,9 млн грн);
- згідно з підп. «г» п. 9 частини 1 статті 87 Бюджетного кодексу України 2010 року державна підтримка молодіжних громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї (у 2011 році – 10 млн грн);
- згідно з підп. «в» п. 10 частини 1 статті 87 Бюджетного кодексу України підтримка громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних (на фінансову підтримку національних творчих спілок у сфері культури та мистецтв 8,3 млн грн).

Групою громадських організацій (Українським незалежним центром політичних досліджень, Мережею розвитку європейського права, Фондацією регіональних ініціатив, Лабораторією законодавчих ініціатив) було проаналізовано практику державного фінансування проектів громадських організацій на конкурсних та позаконкурсних засадах та підготовлено Білу книгу реформування системи державної фінансової підтримки діяльності громадських організацій. Для досягнення цього в Білій книзі реформування системи державного фінансування громадських організацій [4] пропонуються такі першочергові кроки:

- внести зміни до Бюджетного кодексу України і розширити перелік громадських організацій, яким надано право на отримання державної фінансової підтримки (зокрема додати мож-

ливість фінансування правозахисних, аналітичних, екологічних організацій на конкурсних засадах);

- ввести законодавче поняття «громадські організації публічної користі», запровадити реєстр таких організацій та визначити для них можливість бюджетного фінансування;
- внести зміни до Закону України «Про державні цільові програми», якими передбачити потребу у залученні громадських організацій до виконання заходів у межах державних цільових програм.

Таким чином, для забезпечення прозорості бюджетного фінансування громадських організацій на сьогодні необхідне комплексне реформування бюджетного законодавства як в частині визначення правового статусу одержувачів бюджетних коштів, так і в частині законодавчого закріплення єдиних критеріїв вибору громадських організацій, яким надається статус одержувача.

Список використаної літератури

1. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка: постанова Кабінету Міністрів України: від 12.10.2011 р. № 1049 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1049-2011-%EF>
2. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030960873>
3. Державний бюджет України на 2011 рік: закон України: від 23.12.2010 р. № 2857-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52.
4. Реформування системи державного фінансування ОГС в Україні. Біла Книга // Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / [О. Ю. Вінніков, Д. С. Ковриженко, М. В. Лациба та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2010. – С. 9–18.