

*Д. Шнак*

### **ФОНДИ РОЗВИТКУ ГРОМАД – НОВЕ ЯВИЩЕ ДЛЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Поняття “місцеве самоврядування” відображає комплексне явище, яке, насамперед, розглядається як право громадян самостійно вирішувати питання місцевого значення на певній території. Сукупність різних організаційних форм здійснення місцевого самоврядування утворює систему місцевого самоврядування, до якої входять також органи самоорганізації населення. Враховуючи демократичний досвід організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, поняття територіальної громади вимагає сучасного свого тлумачення – як дієздатного суб’єкта, соціально і політичного активного, самодостатнього з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами. Фонди розвитку громад є новим явищем для українського місцевого самоврядування і сьогодні стали універсальними посередниками між державою та суспільством; вони мають ширший спектр соціальних інтересів і краще розуміють природу окремих суспільних проблем та шляхи їх подолання. Через фонди територіальних громад члени громади визначають соціальні й культурні проблеми розвитку громади та залучають ресурси для подолання проблем спільними зусиллями, тому проблематика розвитку фондів розвитку громад, їх мережі є вкрай актуальною.

Метою статті є загальний розгляд фондів розвитку громад як окремого виду громадських організацій, основних сучасних проблем у діяльності вітчизняних фондів.

Завданнями статті є огляд основних критеріїв фондів розвитку громад, їх правового статусу в Україні, організаційно-правових форм, закордонних моделей та сучасних проблем утворення й діяльності фондів розвитку громад в Україні.

Фонди розвитку громад (англ. – community foundation) є різновидом неурядових (приватних) благодійних фондів і з огляду на спеціальні положення українського законодавства мають здебільшого спільні характеристики зі “звичайними” благодійними фондами. У Законі України “Про благодійництво та благодійні організації” від 16.09.1997 р. № 531 та Законі України “Про об’єднання громадян” від 16.06.1992 р. № 2460 [1] фактично не розрізняються членські організації, благодійні

установи, благодійні фонди чи фундації, тому що положення цих законів вимагають визначення прав та обов'язків у статутах таких організацій саме її членів. Головною відмінністю діяльності фондів розвитку громад є інвестиції у соціальні проекти, результати яких важливі для будь-якого мешканця громади, а не у поточну допомогу окремим особам чи групам осіб, яке притомне традиційній благодійності. Тобто фонди розвитку громад не є фондами меншин чи окремих груп. Згідно з визначенням, яке використовує у своїх дослідженнях фондів розвитку громад European Foundations Centre та Transatlantic Community Foundations Network, фондами розвитку громад визнаються неурядові організації, які відповідають таким вимогам: мають на меті підвищення якості життя для всіх осіб на географічно визначеній території; є незалежними від контролю або впливу окремих організацій, урядових органів або донорів; залучаються до різноманітних заходів із розвитку громадського лідерства і партнерства у громадах, виконують функції ініціаторів, посередників, партнерів та координаторів у вирішенні проблем та підготовці рішень щодо важливих для громади проблем; прагнуть сформувати постійний капітал для потреб громади, як правило, завдяки створенню ендавменту зі внесків широкого кола донорів, у тому числі місцевих мешканців, підприємств, державних органів, а також інших фондів та неприбуткових організацій; управляються радою громади; підзвітні громаді завдяки регулярному інформуванню про свої цілі, заходи та фінансовий стан [2; 16]. У наведених вимогах поєднуються основні критерії, що дозволяють виокремити фонди розвитку громад у рамках різних концепцій та національних правових систем.

Історичні, правові та організаційні умови розвитку фондів у різних країнах значно розрізняються, що обумовлює різноманітність досвіду та моделей таких фондів. Фонди розвитку громад дістали найбільшого розвитку в країнах англосаксонського права – за результатами дослідження European Foundations Centre 2005 року переважна більшість з понад 1200 фондів діяла у США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та Великобританії. Лише близько 280 фондів було визнано як фонди розвитку громад в інших країнах, з них 50 у ФРН, 15 – у Росії, 12 – у Польщі [3]. В окремих країнах (Франція, Ірландія, Коста-Ріка) діють єдині національні фонди зі спеціальним правовим статусом, що акумулюють ресурси з приватних і публічних джерел та ініціювання й виконання проектів розвитку національного масштабу чи на окремих територіях, які розглядаються як частина “громади-країни”. Але в основному, найменша адміністративно-територіальна одиниця виступає базовою громадою. В Італії фонди розвитку громад створюю-

ться на рівні провінцій, діють такі фонди і в штаті Род-Айленд (США) або в Північній Ірландії та Уельсі (Великобританія). Найбільше фондів розвитку громад-міст діє у ФРН, Південній Африці, а також у Росії, Польщі та Чехії. Серед успішних прикладів моделей фондів у східноєвропейських країнах слід відзначити саме фонди розвитку громад-міст. Але треба зазначити, що успішні фонди громад-міст виникають, як правило, внаслідок первісної підтримки одного чи кількох донорів. “Стартовий капітал” відомі фонди у м. Банска-Бистриця (Словаччина) та у м. Тольяті (Росія) дістали від обмеженого кола осіб [4; 34]. Натомість, ті фонди, що практикують збір пожертвувань від широкого кола донорів, “виростають” протягом тривалого часу зі звичайних благодійних фондів. Зокрема, відомі фонди в Україні, які станом на вересень 2006 року визнано такими, що відповідають критеріям щодо фондів розвитку громад, мають тривалий та успішний досвід “звичайної” благодійної діяльності, а саме: Фонд Короля Юрія (м. Івано-Франківськ), Фонд “Доброта” (м. Донецьк), “Фонд імені благодійників-князів Острозьких” (м. Рівне) та “Фонд розвитку міста Одеси” (м. Одеса) [5].

“European Foundations Centre” у своєму річному дослідженні за 2006 рік указала, що значна кількість організацій в Україні, яка займається громадською філантропією, задовольняє більшість критеріїв, але не всі і має змогу в майбутньому обернутися на фонди розвитку громади. Насамперед, це Карпатський фонд, фонди розвитку міст Миколаєва, Коломиї (Івано-Франківська область), Луцька та деякі інші. Основна відмінність у моделях фондів розвитку громад полягає у співвідношенні внесків приватних осіб і приватних фондів (переважає у США, Канаді) або органів державної влади, інших неурядових організацій та великих компаній (у країнах ЄС) [6]. Інша – у тому, що більшість фондів розвитку громад діють переважно як операційні фонди і не обов’язково створюють постійний капітал (ендаументи), що є важливою ознакою північноамериканської моделі.

Що стосується організаційно-правової форми, то фонди розвитку громад можуть обрати (залежно від потенціалу громади та важливості конкретних обставин: склад засновників, наявність стартового капіталу, особливості прийняття рішень тощо) форму благодійної установи або членської благодійної організації (відповідно до Закону України “Про благодійництво та благодійні організації”), членської громадської організації (Закон України “Про об’єднання громадян”) чи установи (Цивільний кодекс). Фонд розвитку міста Миколаєва створений у формі громадської організації, оскільки правовий статус останньої, як платника податків, за додержанням деяких умов прирі-

вноється до благодійної організації. Якщо створення фонду як юридичної особи є перспективною ціллю групи місцевих донорів, які хотіли б зберегти права на свої внески до моменту, коли створення фонду стане практично доцільним, можна скористатися такою організаційно-правовою формою, як просте підприємницьке товариство згідно зі статтями 1130-1143 Цивільного кодексу. Метою такого товариства може бути створення фонду розвитку громади як юридичної особи.

Громадська організація з метою ведення благодійної діяльності є рекомендованою організаційно-правовою формою для фонду, який одразу створюється для розвитку громади. Це пояснюється необхідністю залучати значну кількість донорів та представників громади для управління та виконання проектів фонду. Діючі благодійні фонди найпростіше перетворюються на фонди розвитку громад, а у випадку формування значного ендавмента чи іншого майна для надання грантів, за умови спеціального статусу засновників, новостворені благодійні організації можуть ефективно діяти як фонди розвитку громад.

В Україні дослідження та спеціальні програми сприяння громадській філантропії, а, отже, і розвитку фондів громад як її важливого інструменту, здійснюють Фонд “Євразія”, Фонд Чарльза С. Мотта, Фонд Стефана Баторія (фонд Сороса в Польщі), Мережа громадянської дії в Україні (UCAN), а також – у специфічній формі – Український фонд соціальних інвестицій, що виконує проекти розвитку громад на кошти позики Світового банку та внесків, які збирають власне громади (не менше 10 %) [7]. Оскільки перші фонди розвитку громад в Україні фактично діють з 2002-2003 років, а процес створення територіальних громад та адміністративна реформа далеко не закінчилися, то ще немає вірогідних даних для специфікації національної моделі фондів розвитку громад. Проте особливості соціально-економічних умов у вітчизняних громадах обумовили деякі специфічні риси еволюції фондів, а саме: 1) переважна більшість майна формується з готівкових коштів приватних донорів, а не з цінних паперів, нерухомого майна чи бюджетних субсидій; 2) переважна більшість проектів щодо розвитку громад виконується власне фондами, і лише незначна кількість повністю або переважно виконується іншими організаціями на кошти грантів від фондів; 3) ендавменти та інші види постійного капіталу мають невеликий розмір або відсутні. Окрім наведеного, в дослідженнях фондів громад неодноразово наголошувалося, що основною проблемою, пов’язаною з утворенням та діяльністю таких організацій в Україні, є низький рівень довіри громади до благодійних організацій узагалі. Виділяються також деякі ризики щодо діяльності

останніх в Україні, а саме: обмежувальні процедури складання і виконання місцевого бюд-жету, які обмежують державну підтримку; брак лідерства або політичної волі до значних соціальних інвестицій; корупція є звичайною і для благодійності; брак кредитної історії – бізнес часто надає ресурси за умови, що організація вже представила звіт про їх ефективне використання; часові обмеження фінансування проектів – бюджетні та донорські асигнування часто обмежуються одним роком і надходять у строки, що не відповідають строкам програмних заходів та ін.

Отже, можна констатувати, що в Україні уже прийнято основні законодавчі акти, які дозволяють створення та діяльність фондів розвитку громад, зокрема, Цивільний кодекс, Закони України “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про податок на прибуток підприємств”. Але на даному етапі створення територіальних громад ще немає даних для специфікації національної моделі фондів громад. Фонди розвитку громад не є фондами меншин чи окремих груп, не замінюють місцеві “бюджети розвитку” або державні цільові фонди – вони шукають, оцінюють і використовують усі можливі види ресурсів згідно із законодавчими та внутрішніми обмеженнями. На початкових стадіях розвитку фондам важливіше і простіше залучати ресурси для виконання проектів, що мають відчутні для громади та донорів результати, ніж постійний капітал для реінвестування коштів, щоб одержати необхідні для розвитку громади доходи на майбутнє. Громадська організація з метою ведення благодійної діяльності є рекомендованою організаційно-правовою формою для фонду, який одразу створюється для розвитку громади.

## Література

1. Закон України “Про об’єднання громадян” від 16.06.92 р. № 2460-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – С. 504; Закон України “Про благодійництво та благодійні організації” від 16.09.97 р. № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – С. 292; Цивільний кодекс України від 16.01.03. № 435-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44.
2. Настільна книга для неприбуткових організацій / За ред. А. Ткачука. – К.: Леста, 2005. – 227 с.
3. Настільна книга для неприбуткових організацій / За ред. А.Ткачука. – К.: Леста, 2005; Робочі матеріали всеукраїнської конференції 25-26 вересня 2008 р.: Місцева філантропія в Україні: ефективність механізму та інструменти розвитку. – К.: Всеукраїнський фонд благодійників. – 2008; Громадський моніторинг: Матеріали тренінгу. – К.: Творчий центр “Counterpart”, 2007.
4. Як поліпшити якість муніципальних послуг і розширити участь громадськості в управлінні містом за допомогою методу звітних

карток / пер. з англ. Марта Боянівська. – К.: ДП Видання “Козаки”. Проект Світового Банку. – 2007. – 96 с. **5.** Місцева філантропія в Україні: ефективність механізму та інструменти розвитку. – К.: Всеукраїнський фонд благодійників. – 2008; Громадські організації в Україні. Нормативно-правове регулювання. – К.: КНТ, 2007. – 144 с. **6.** Як поліпшити якість муніципальних послуг і розширити участь громадськості в управлінні містом за допомогою методу звітних карток / пер. з англ. Марта Боянівська. – К.: ДП Видання “Козаки”. Проект Світового Банку. – 2007; Через звітні картки до вільних від корупції послуг: Матеріали тренінгу. – К.: Творчий центр “Counterpart”, 2007. **7.** Як поліпшити якість муніципальних послуг і розширити участь громадськості в управлінні містом за допомогою методу звітних карток / пер. з англ. Марта Боянівська. – К.: ДП Видання “Козаки”. Проект Світового Банку. – 2007; Громадський моніторинг: Матеріали тренінгу. – К.: Творчий центр “Counterpart”, 2007. – 93 с.