

ОСНОВНІ СПОСОБИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ІЗ ДЕРЖАВОЮ

Характерною ознакою сучасних демократичних суспільств є розгалужена мережа громадських організацій найрізноманітнішого спрямування. На думку багатьох політологів, громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства виступають єдиною ланкою між суспільством і державною владою, вони є формою інституціоналізації різноманітних суспільних інтересів та їх захисту на рівні публічно-правових відносин. З цієї точки зору ступінь поширення громадських об'єднань та рівень участі в них громадян може розглядатись як один з основних показників розвиненості громадянського суспільства.

Важко не погодитися з думкою польського дослідника В. Точинського, що незалежність громадянського суспільства від держави забезпечується діяльністю громадських організацій, які забезпечують захист інтересів громадянина та автономність суспільних груп перед інтервенційною владою держави, керуючись правилом “спільнота громадян є джерелом як для державної, так і для місцевої влади” [1, с. 13].

У демократичній державі громадянське суспільство є своєрідним регулятором корпоративних інтересів різних соціальних груп, інститутом, що допомагає узгоджувати ці інтереси, пом'якшувати соціальне напруження та забезпечувати консенсус в суспільстві та, безперечно, передбачає активну участь більшості громадян окремого соціуму. У взаємовідносинах держави з інститутами громадянського суспільства можна виділити два основні види взаємовідносин – співробітництва й панування, хоча досить часто в реальності використовуються комбінації цих типів стосунків. У відповідності до свого призначення держава виконує певні функції, охоплює основні напрями діяльності, через які реалізується соціальне призначення держави – забезпечення прав і свобод всіх громадян в цілому, і кожного зокрема. Усе це дозволяє розглядати державу як всеохоплюючий, універсальний елемент політичної системи суспільства. Держава має відповідні механізми, за допомогою яких організовує комплекс відповідних установ і забезпечує виконання своїх функцій.

На думку Р. Дарендорфа, “демократичний устрій держави вимагає тісної співпраці між політичними (урядовими) та суспільними

(неурядовими) інституціями” [2, с. 235]. При цьому, перші відповідають за можливість зміни влади ненасильницьким шляхом, а другі сприяють розвиткові можливостей вираження інтересів, цінностей і уподобань як базових засад суспільства. Отже, формування громадянського суспільства можливе лише в тих демократичних державах, де відбулося політико-ідеологічне примирення між обома вищезгаданими чинниками задля втілення в життя свобод громадянина.

У сучасній Європі існує три моделі функціонування громадських організацій. Перша модель – це англосаксонський або так званий ліберальний (Англія, Швейцарія) тип громадських організацій, які виконують незалежну від державних та комерційних структур виробничу й комунікативну функції щодо здійснення великої частки соціальної роботи. Така модель, перш за все, обумовлена пануючою ідеологією індивідуалізму. Вважається, що необмежене володіння власністю і лібералізм підприємництва сприяють накопиченню багатства і заохочують до приватної ініціативи. За таких умов роль держави полягає в забезпеченні, насамперед, свободи підприємництва. Щодо нужденних осіб держава, виходячи з того, що люди мають самі захищати власні інтереси, дбати про власну користь, реалізує принцип невтручання і обмежується виконанням декількох загальнообов’язкових функцій. Тому формування зазначеної моделі у відповідності із соціально-культурними традиціями цих країн відбувається в формі зростання широкої мережі різної за масштабами організованої філантропії. Відомо, що в розвинутих країнах 88 % бюджету громадських організацій становлять вклади приватних осіб, 7 % – корпорацій і лише 5 % – із різних фондів [3, с. 30].

Друга модель – це модель континентально-європейського (Австрія, Бельгія, Італія, Німеччина, Франція) типу. У цих країнах, на противагу ідеології індивідуалізму, значно розширюється роль держави, вона бере участь у стимулюванні економічного зростання, забезпечує програми соціального захисту та соціальні інвестиційні проекти. За участю держави створюються численні фонди, фінансування яких передбачається в бюджетних статтях. Реалізація зазначених проектів здійснюється у тісній співпраці з деякими великими громадськими об’єднаннями. Щоб уникнути гострих конфліктів, знайти ефективні шляхи розв’язання проблем соціального захисту людей та для забезпечення співпраці у цих питаннях державних органів, громадських асоціацій, комерційних структур у зазначених країнах створюються спеціальні ради як на загальнодержавному, так і на регіональному та галузевому рівнях, з

підключенням до них безпосередньо працівників підприємств. Ці ради визначають суспільно корисні громадські організації і розподіляють між ними передбачені кошти.

Третя – це скандинавський (Данія, Фінляндія, Нідерланди, Норвегія, Швеція) тип, де організації в основному спеціалізуються на вираженні інтересів соціальних груп і лобюванні, а надання соціальних послуг і соціального захисту населення входить до обов'язків державної системи добробуту. Створення даної концепції було обумовлене великим впливом соціал-демократичного руху, зокрема у Швеції. Починаючи з 30-х рр. минулого століття, соціал-демократи “покроку запроваджували такі елементи соціального захисту, як гарантовані державою мінімуми соціального забезпечення, оплата за результатами праці, боротьба з безробіттям, захист від основних видів соціальних ризиків тощо” [4, с. 215-217].

Поворотним пунктом у цій діяльності був 1969 р., коли соціал-демократична партія Швеції закликала до соціальної рівності та вирівнювання життєвих умов незалежно від можливості та здатності вносити власний внесок у створення суспільного добра. Ці положення реалізувалися запровадженням оподаткування підприємств і громадян з вельми високим ступенем прогресивності. Наприкінці 1980-х рр. кваліфікований працівник у промисловості з середньою заробітною платою сплачував місцеві і державні податки у сумі близько 40 % від загального доходу. Працедавці відраховували 43 % від фонду заробітної плати до фондів соціального захисту. Таким чином, соціально-економічна нерівність у Швеції долається переважно за рахунок центрального та місцевих бюджетів і відрахувань від заробітної плати. Соціальні працівники, які надають адресну допомогу тим, хто цього потребує, підпорядковані відділам соціального обслуговування при місцевих органах влади. Такий стан функціонування системи соціального захисту в скандинавських країнах обумовлює спрямування діяльності організацій третього сектора на громадську сферу, лобювання таких проблем, як становище жінок, молоді, екології тощо. Але така модель в останні роки наразилася на серйозні випробування у зв'язку з характерною для післявоєнних часів циклічністю економічного розвитку, що й зумовило активні нападки на теорію і практику шведської соціал-демократії [5, с. 215].

Загалом, процес залучення громадських організацій до політичного процесу має три етапи. Перший етап – це допомога у визначенні найбільш актуальних проблем для вирішення (узгодження шляхів подолання проблеми, визначення пріоритетності завдань).

Другий етап – це політичне конструювання шляхів розв’язання проблеми (вибір найбільш правильного шляху з усіх можливих). Третій – це імплементація теорії у практику (безпосереднє вирішення проблеми).

Можна визначити чотири шляхи впливу громадських організацій на державну політику:

1. Безпосередній вплив – розв’язання актуальних проблемних питань, які не можуть бути вирішені державою. Цей вплив має короткостроковий ефект, якщо не комбінується з одночасним впливом на зміну політики держави щодо цього питання.

2. Консультативний – направлення державної політики у правильне русло. Громадські організації шукають шляхи представлення інтересів та проблем недостатньо репрезентованих груп через переговори з владними структурами – адвокати (advocacy).

3. Інноваційний – розробка та демонстрація нових шляхів вирішення проблем.

4. Наглядний – контроль за правильним виконанням державної політики.

Існує декілька способів залучення ресурсів, необхідних для роботи громадських організацій та реалізації їх проектів. Насамперед, це залучення фінансових ресурсів: внесків засновників і членських внесків, отримання доходу від деяких видів комерційної діяльності у межах статуту і у тих обсягах, що дозволяє громадським організаціям законодавство, отримання фінансових ресурсів у вигляді спонсорської допомоги, пожертвувань, отримання державних дотацій, грантів. Крім фінансових ресурсів, для роботи громадських організацій потрібно залучати ще й матеріальні ресурси, наприклад, обладнання та приміщення, а також людські ресурси, тобто необхідний для виконання робіт персонал.

У реальному житті існують такі шляхи впливу громадських організацій на державні структури:

1. Право участі в законодавчому процесі шляхом вироблення законопроектів та пропозицій. Так 70 % громадських організацій пропонують ініціативні проекти, тоді як 30 % організацій вносять поправки до нормативних актів.

2. Організація громадських слухань законопроекту.

3. Громадські ради, створені при державних органах з числа представників громадських об’єднань.

4. Підготовка експертних висновків, консультування на загальних підставах.

Вплив на законодавчі органи є найбільш поширеним і ефективним

механізмом, який вимагає систематичності та професійності. Так, організації беруть участь у розробці законів та законопроектів, проводять їх громадську експертизу, публікують заяви та звернення до громадян з різних питань у ЗМІ, організують громадські дії (пікети, акції, семінари), лобіюють конкретні пропозиції в органах державної влади через депутатів та участь у виборах всіх рівнів, проводять моніторинги здійснення рішень, опитування, аналізують досягнуті результати.

Одним із видів взаємодії держави і громадських організацій є створення “народного парламенту” – неформальної структури, дорадчого органу при міській державній адміністрації. З одного боку, парламент доносить інформацію про плани муніципалітету до усіх прошарків населення, з іншого – дозволяє населенню брати участь у прийнятті рішень. Народний парламент збирає відповідальних представників влади, депутатів, контролюючих органів, бізнесу та громадськості. Важливою складовою частиною Народного парламенту є громадські організації міста, які зв’язують владу з народом. Їх авторитет сильно залежить від можливостей впливати на прийняття рішень органами влади. Структура парламенту враховує, що кожна з громадських організацій через своїх представників може вносити проблеми та пропозиції місцевого населення на обговорення. Проект базується на залученні до парламенту різних угруповань, та, відповідно, має на меті охоплення якомога більшої кількості місцевих жителів. Подібні “народні парламенти” були створені в 2000 р. в м. Вознесенську Миколаївської області та у м. Джанкой (АРК) [6, с. 34].

Незважаючи на всі складності, досягнення хоча б мінімального впливу з боку громадських організацій на державні структури, існують також легальні перешкоди доступу до політичної діяльності. Дві найбільші світові системи – звичаєве та громадянське право неоднаково підходять до визначення рівня доступності громадських організацій до політичного процесу держави. Більшість країн, зокрема США, забороняють або обмежують можливість організацій, звільнених від сплати податків, займатися політичною діяльністю. Дозволяється лобювання, бойкотування з метою внесення змін до діючого законодавства, але не з метою безпосереднього впливу на політичні процеси країни. У країнах з громадянським правом (Німеччина, Болівія) така проблема взагалі не стоїть. Політичні партії навіть можуть утворювати власні фонди саме для того, щоб направляти і використовувати грошові ресурси у відповідності з потребами партійної діяльності. В Угорщині та Молдові громадські організації, що користуються податковими пільгами можуть брати

участь тільки у підтриманні місцевих політичних кампаній. Специфікою громадських організацій України є те, що вони значно впливають на суспільне життя через політичні партії.

Європейський досвід може слугувати прикладом – адже в його межах владними структурами створені всі умови для доступності громадських організацій до прийняття політичних рішень. Рада Європи – з самого моменту свого заснування – переконана, що досягнення справжньої європейської єдності неможливе тільки через спілкування з урядами. Тільки довіра між людьми може бути засадою для консолідації Європи. З 1951 р. визнається внесок міжнародних недержавних організацій у сприяння об'єднанню Європи.

З середини ХХ ст. співпраця державного, громадського та комерційного секторів почала виходити на якісно новий рівень і проявилася у формі соціального партнерства. Таке партнерство є необхідним, оскільки погляди та підходи до вирішення проблем соціальної сфери змінилися – раніше відповідальність за соціальний добробут та соціальне забезпечення була прерогативою номенклатурно-партійного апарату, тепер це має стати спільною справою всіх секторів суспільства, і соціальне партнерство – це і є практичний спосіб втілення такої відповідальної та взаємовигідної співпраці.

Отже, варто ще зупинитися на такій формі співпраці громадського та державного секторів, як соціальне партнерство. Для громадських організацій термін “соціальне партнерство” – це “налагодження конструктивної взаємодії між трьома силами – першим, другим та третім секторами суспільства при вирішенні соціально значимих проблем (бідність, безпритульність, сирітство, насильство тощо), що здійснюється у рамках чинного законодавства і спрямоване на покращення нормативно-правової бази проведення раціональної соціальної політики” [7, с. 34].

Основна характеристика соціального партнерства – це розуміння його як соціальної дії, яка базується на почуттях людської солідарності та розподілу відповідальності за проблему. Воно виникає тоді, коли представники трьох секторів, чи бодай двох із них, починають співпрацювати, усвідомлюючи вигідність такої співпраці для них самих та суспільства в цілому. При соціальному партнерстві третій сектор має особливу відповідальність, адже переважно громадськість є ініціатором та координатором взаємодії із владою та бізнесом, сферою та стрижнем суспільної комунікації між громадськістю, бізнесом та державними органами. Така відповідальність третього сектору визначається особливостями державного сектору: влада зацікавлена у

перерозподілі власних функцій у сфері виконання соціальних зобов'язань перед населенням. Тому часто громадські організації розглядаються як додатковий інструмент державного регулювання, за допомогою якого необхідні послуги можна надавати більш дешево. Конкретна суспільна потреба, яка є актуальною для суспільства в цілому чи його певної частини називається “соціальне замовлення”, у визначенні українських розробників – це “комплекс заходів організаційно-правового характеру з розробки та реалізації загальнодержавних і місцевих соціальних програм та соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладення соціальних контрактів на конкурсній основі” [7, с. 35].

Організаційною основою соціального замовлення є цільова соціальна програма або її складова – соціальний проект. Процес формування соціального замовлення та оцінки його результатів можна розділити на такі основні стадії: виявлення та формування соціальної проблеми цільової соціальної групи, конкурс замовників соціального замовлення серед підрозділів влади та серед некомерційних організацій (на розробку найкращих варіантів цільової соціальної програми (проекту) та на право стати її виконавцем), укладення соціального контракту, виконання всіх умов та процедур, що передбачені соціальним контрактом, здійснення моніторингу стану цільової соціальної групи, на задоволення потреб якої було спрямоване виконання соціального замовлення.

Соціальне замовлення не єдина форма взаємодії громадськості та держави, є й інші:

1. Цільове фінансування конкретних організацій, які здійснюють соціально значущу діяльність. Така взаємодія може бути цілком прийнятною, коли існує усвідомлена державою чи муніципальною владою потреба у певних соціальних послугах, і такою діяльністю займається одна організація – “монополіст”, робота якої задовольняє владу.

2. Конкурсне розміщення державних чи муніципальних грантів у середовищі державних та громадських організацій. При цьому влада оголошує про надання підтримки у вигляді фінансування проектів чи інших ініціатив громадських організацій, оскільки такі ініціативи не ввійшли до схеми бюджетного фінансування. Оголошення конкурсу супроводжується певними обмежувальними рамками та тематичними ознаками, що дозволяє сконцентрувати ресурси на вирішенні певного вузького кола проблем.

3. Створення асоційованих членів, які мають визначене коло завдань і створюються за принципом цільового підходу для їх

досягнення та вирішення.

4. Укладання тимчасових угод про співпрацю, у рамках яких можуть проводитися різноманітні одноразові заходи чи акції соціального спрямування.

5. Укладання довгострокових угод, які визначають принципи взаємовідносин різних секторів суспільства чи їх частин (наприклад – тристоронні угоди між виконавчою владою, підприємцями та профспілками).

Експерти стверджують, що державі вигідно співпрацювати з громадськими організаціями, зокрема через такі причини:

1. Більшість громадських організацій створюються для вирішення тих проблем, якими займаються державні та муніципальні органи – турбота про малозабезпечених, хворих, соціально незабезпечених громадян, сприяння вихованню та освіті дітей та підлітків, збереження та розвиток культури тощо. Тобто, існування третього сектору зумовлене передусім тим, що найбільш активні члени суспільства прагнуть зробити свій внесок у розв'язання існуючих проблем не лише виконуючи таким чином прямий обов'язок, покладений на них державою, але й зробити щось “більше від своїх зобов'язань”.

2. У певних випадках дії третього сектору є успішнішими та ефективнішими, ніж діяльність державних установ. Тому державі вигідніше передавати окремі повноваження громадським організаціям, отримуючи за це чітке виконання конкретних завдань за взятими зобов'язаннями, ніж самій створювати для цього додаткові структури.

Аналіз функціонування громадських організацій свідчить, що вигідність бюджетного фінансування громадських організацій зростає, якщо задовольняється принаймні одна із таких умов: є можливість залучити до роботи волонтерів або коли вирішуване завдання є нестандартним і потрібно застосовувати специфічний підхід щодо конкретної категорії отримувачів послуг.

Отже, співпраця держави та органів місцевого самоврядування з організаціями третього сектору може бути важливим чинником підвищення ефективності використання коштів, особливо тих, що виділяються на соціальні потреби.

3. Варто зазначити, що зміцнення демократичної держави та розвиток місцевого самоврядування, вирішальним чином, залежать від формування сучасного громадянського суспільства. Йдеться про різноманітні форми цивілізованої участі громадян у суспільному житті, у тому числі і громадського моніторингу суспільних процесів,

що сприяє порозумінню влади та суспільства [8, с. 40].

З іншого боку, громадські організації потребують моральної та матеріальної підтримки від держави та органів місцевого самоврядування – надання їм допомоги може забезпечити досягнення цілей, на які в іншому випадку довелося б витратити більше ресурсів із держбюджету. Не менш важливою є також і зацікавленість “справжніх” організацій третього сектору в дієвому контролі громадських організацій, здійснюваному державними та муніципальними органами, що повинен гарантувати відсутність зловживань, які перешкоджають виконанню громадськими організаціями своїх статутних функцій, знижують їх престиж, а відтак і рівень довіри громадян.

Співпраця держави та громадських організацій може набувати різних форм і здійснюватися у різний спосіб, оскільки тут багато чого залежить від контексту, в якому відбувається співпраця та особливостей як державних органів, так і громадського сектору країни.

На основі аналізу вітчизняної та іноземної практики, можна виділити такі два види підтримки й співпраці державних та муніципальних органів із організаціями третього сектору:

1. Підтримка функціонування та розвитку незалежних некомерційних організацій, здійснення та вдосконалення їх статутної діяльності.

Сюди відносяться такі способи (форми): надання громадським організаціям податкових пільг, надання податкових пільг особам, які здійснюють матеріальну підтримку громадських організацій, надання громадським організаціям пільг неподаткового характеру (оренда приміщень і т.ін.), бюджетне фінансування (субсидювання) окремих видатків громадських організацій (виділення коштів на ремонт приміщень, оплату послуг зв'язку, навчання персоналу і т.ін.), безоплатне передання державного чи муніципального майна (приміщень, споруд, технічних засобів) у власність громадських організацій, надання пільгових кредитів, інформаційна, консультативна та інші форми підтримки.

2. Залучення незалежних некомерційних організацій до розробки та виконання державних та муніципальних програм.

Це такі види співпраці, як: координація діяльності та спільна розробка програм, розміщення замовлень на виконання соціальних послуг, підтримка проектів громадських організацій у рамках державних та муніципальних програм [9, с. 11].

Останнім часом міжнародні громадські організації все частіше стають головними чинниками в об'єднанні людей і організацій з різних країн світу задля спільної мети. Прикладом може бути

Міжнародна федерація прав людини, яка має штаб-квартиру в Парижі й об'єднує 89 правозахисних груп із понад 70 країн світу.

Світова політика (приблизно з 50-х років ХХ ст.) переживає значний перерозподіл влади на користь осіб та діячів, які працюють у недержавних структурах. Цьому сприяє розвиток інформаційної та комунікативної техніки. Тепер навіть окремих індивідів може відігравати важливу роль у світовій політиці (сам чи об'єднавшись з іншими індивідами) і кидати виклики могутнім державам світу. Тут варто звернутися до діяльності таких громадських організацій, як "Грінпіс" чи "Міжнародна амністія". Ці організації ефективно перебрали на себе певну частину потенціалу державної влади. Застосування цієї влади в різних формах вільно проходить через кордони держав.

Незважаючи на втрату національною державою значної частки своїх владних повноважень, вона і в майбутньому буде центральною ланкою суспільно-політичного процесу, бо жодна політична інституція не має таких важливих повноважень, як ухвалення законів та контроль за їх дотриманням, забезпечення ефективності механізмів розвитку суспільства та протидія небезпекам та загрозам.

Отже, громадські організації є невід'ємним елементом демократичного суспільства, у якому існують і вільно проявляються досить різні потреби й інтереси громадян. Вони виражають і захищають інтереси певних соціальних груп суспільства; користуються масовою підтримкою своїх членів і прихильників; виражають свої вимоги через певні програмні установки і цілі (як відкрито, так і, іноді, приховано). З часів свого виникнення громадські організації пройшли довгий шлях еволюції та розвитку, що було наслідком соціальних, економічних, політичних змін як у світі загалом, так і в окремих країнах зокрема.

1. Toczynski W. Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego // Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim. – Warszawa, 1996. – S. 13. 2. Dahrendorf R. Zagrożone społeczeństwo obywatelskie, Europa i społeczeństwo obywatelskie – rozmowy w Castel Gandolfo. – Krakow, 1994. – S. 235. 3. Василенко Л., Зелінський С. Фінансове забезпечення діяльності й розвитку громадських організацій // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 30. 4. Нікітін В.В. Ресурсний потенціал становлення громадянського суспільства в Україні / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х.: Магістр, 2006. – 247 с.