

Соціальне партнерство як виклик сьогодення

Ніна Нижник,

доктор юридичних наук,
член-кореспондент Академії правових наук України,
перший проректор Національної академії
державного управління при Президентові України

Світлана Дубенко,

кандидат юридичних наук,
начальник управління координації роботи
регіональних інститутів Національної академії
державного управління при Президентові України

Людмила Пашко,

кандидат філологічних наук,
докторант Національної академії державного управління
при Президентові України

Розглядаються актуальні проблеми ефективності соціального партнерства влади і громадянського суспільства. Аналізуючи умови, необхідні для активного і ефективного соціального діалогу між державою і громадянським суспільством, його функції і роль, автори висловлюють пропозиції, спрямовані на налагодження дієвого соціального партнерства.

Проблема налагодження ефективного соціального партнерства органів державної влади і громадянського суспільства набувають першорядного значення для успішного функціонування державного апарату в умовах модернізації.

Суспільний розвиток кінця ХХ – початку ХХІ століття характеризується усвідомленням, здавалося б, банальної аксіоми: „Людина, її потреби і здібності, поважання її інтересів і діяльності інших людей, визнання верховенства закону стають тією віссю, навколо якої формуються і обертаються усі відносини в суспільстві” [1]. Тобто відбувається переосмислення, трансформація відносин особистості і суспільства. (Таблиця 1) [2]:

Таблиця 1

Стан і тенденції розвитку відносин між суспільством і особистістю

Сучасний стан організації суспільних справ	Тенденції, закономірності, принципи майбутнього
Суспільство – над природою .	Збалансований розвиток природних та соціальних сил .Я – вінець природи .
Суспільство – над особистістю .	Я – громадянин Батьківщини ,громадянин світу .
Посередність – над талановитістю .	Талановитість – надбання всіх .
Держава – над суспільством .	Суспільство над державою
Економіка – над соціальністю ,духовністю .	Соціальність ,духовність – над економікою .
Політика – над управлінням ,регулюванням суспільних сил .	Управління ,регулювання суспільних сил – над політикою .
Суспільні інститути – над особистістю .	Особистість – над суспільними інститутами .
Міщанство – над громадянськістю .	Громадянськість – над міщанством .
Власність – над економічним життям .	Економіка – над власністю .
Техніка – над гуманізмом .	Гуманізм – над технікою .
Гроші, власність – над сенсом життя .	Сенс життя – над грошми ,власністю .
Страждання та насильницька смерть – норма для більшості громадян .	Насильницька смерть і страждання особистості – аномалія для більшості громадян .
Самотність ,індивідуалізм особистості .	Колективність ,соборність .
Закони – над духовністю і мораллю .	Духовність і мораль – над законами .
Ідеологія – над культурою ,духовністю .	Духовність ,культура – над ідеологією .
Технології – над культурою .	Культура – над технологіями .

Це епохальне, на нашу думку, переосмислення сучасності збіглося в часі з появою такої ознаки, як відсторонення життя людей від державного офіціозу. Поки що цю ознаку підсвідомо (а, можливо, й свідомо?!) недостатньо афішують деякі теоретики й чільні представники громадянського суспільства. Але, як на нашу думку, важко переоцінити значення цієї обставини для розуміння громадянського суспільства в цілому і його ролі в демократичному осучасненні держави, оскільки, зокрема, „відмежованість, відокремленість від державної машини як апарату громадянського адміністрування становить сутність, головну ознаку громадянського суспільства, робить його дійсною підоймою соціальної демократизації” [3].

Очевидно, що ці нові реалії не враховувати неможливо, а тому діалог між державою і громадянським суспільством повинен ґрунтуватися на п’яти головних соціальних процесах [4]: об’єднання, визнання, комунікація, взаєморозуміння, довіра.

Що це саме так, свідчить ось такий красномовний приклад. Американський вчений-правник з Чиказького університету С. Холмс порівняв російське суспільство середини 1990-х років з пісковим годинником. Горішня частина годинника – державний апарат і стара-нова бюрократія, яка вирішує переважно власні проблеми і не дуже

переймається реальними потребами громадян. Нижня частина – тільки ємкість, що включає в себе окремі, не пов'язані між собою, піщинки. „Талія” годинника, тобто горловина, яка, з'єднуючи горішню і нижню частини, є тонким каналом, завдяки якому здійснюється незначне поєднання „верхів” і „низів”. Учений пише: „Російське суспільство можна порівняти з поламаним піковим годинником: верхи не експлуатують і не пригнічують низи, вони навіть не управляють ними – вони їх просто ігнорують” [5]. Можливо, що це порівняння надто різке, однак важко не погодитися з твердженням про слабкість комунікацій між суспільством і владою.

Зрозуміло, що будь-яке ефективне співробітництво, соціальне партнерство та конструктивний діалог передбачають встановлення між сторонами відносин довіри, наявність між ними своєрідної презумпції доброї волі та взаємного дотримання правил „чесної гри”. Коли ж цього немає, то навіть існуючі контакти можна вважати поодинокими, випадковими актами – і марно чекати їх перетворення на стабільний соціальний інститут.

На думку багатьох вчених, в умовах посткомуністичних суспільств відносини влади і суспільства здебільш характеризуються суперечливістю і непередбачуваністю. У них поєднуються патерналістські очікування з яскраво вираженою недовірою до держави, відчуження від неї. Суттєво те, що ситуація трансформацій руйнує фундаментальний, усталений образ держави як гаранта „нормальності” життя людини.

В таких умовах механізми залучення громадян до процесу державного управління не можуть бути ні ефективними, ні стійкими. Причому, на думку вчених, ця деструкція є чи не найбільш шкідливою з-поміж численних суспільних змін. Це, до речі, підтверджують відповіді респондентів на запитання „Що з переліченого, на вашу думку, найвідчутніше змінилося в сучасному українському суспільстві і для вас особисто порівняно з радянськими часами?” [6] (таблиця 2).

Як бачимо, на першому місці – зміна ставлення держави до людини. Відтак можна стверджувати, що в центрі картини змін в уявленнях населення перебуває сама людина, яка відчуває порушення зв'язків із соціальним світом в цілому і у взаєминах людини і держави насамперед. З одного боку, людина завжди перебуває всередині суспільства, а з іншого – ніби спостерігає за суспільством ззовні, розглядаючи його як середовище власної життєдіяльності.

На думку О. Злобіної, дуже важливо, який саме образ суспільства склався у людей і як він скеровує їхню поведінкову активність, адже з погляду соціального порядку головним суб'єктом – носієм влади – виступає для людини держава. Ситуація соціальної трансформації творить умови, коли людина не лише власною діяльністю має компенсувати руйнування соціальних підвалин свого життєвого світу, а й усвідомлює нерозривний зв'язок із суспільством. Таке усвідомлення

найчастіше відбувається в процесі перегляду ролі та значення двох суб'єктів взаємодії: особистості і держави.

Таблиця 2

Оцінки найвагоміших соціальних змін, що відбулися в суспільстві та особисто для людини, 2003 (%)

Ознаки змін у суспільстві	%	Ознаки змін особисто для людини	%
Суб'єктний вимір		Суб'єктний вимір	
Ставлення держави до людини	41,6	Ставлення держави до вас	42,7
Ставлення людей один до одного	32,1	Ваше ставлення до людей	15,4
Самі люди	28,3	Ставлення людей до вас	10,3
Нормативний вимір		Нормативний вимір	
Правила, за якими треба діяти, щоб досягти успіху в житті	24,9	Правила, за якими треба діяти, щоб досягти успіху в житті	5,8
Вимоги, що їх ставить перед людиною життя	23,2	Вимоги, що їх ставить до вас життя	34,4
Ціннісний вимір		Ціннісний вимір	
Уявлення про те, що є добре і що погано	18,9	Уявлення про те, що є добре і що погано	17,8
Головні життєві цінності людей	11,8	Головні життєві цінності	13,2
Вимір можливостей		Вимір можливостей	
Можливості для досягнення мети	14,3	Можливості для досягнення мети	19,5
Ідеальний вимір		Ідеальний вимір	
Ідеали суспільства	11,9	Уявлення про ідеали	9,8
Зразки життєвого успіху	7,8	Зразки життєвого успіху	9,4
Невідрефлексованість змін		Невідрефлексованість змін	
Ніщо з переліченого суттєво не змінилося	5	Ніщо з переліченого суттєво не змінилося	10,1
Важко відповісти	12,3	Важко відповісти	15,4

Відомо, що соціально-психологічні настановлення є консервативною реальністю, яка дуже повільно і важко піддається впливу. Період засвоєння нових демократичних цінностей та перетворення їх на спонукальні мотиви практичної діяльності розтягується в часі. Проте це не означає, що вони взагалі не піддаються впливові. Як мотиви і настановлення впливають на поведінку і форми соціальної діяльності людей, так і самі вони змінюються відповідно до того, як створюються інституціональні умови та механізми включення громадян в реальні процеси здійснення державного управління. Це – найбільш дієвий механізм побудови конструктивних відносин довіри між інститутами влади і громадянами [7].

Саме тому „формування і розвиток громадянського суспільства – це кропіткий і довготривалий процес, який характеризується набуттям спільною властивих їй сутнісних ознак; про громадянське суспільство

говорять, коли поряд з офіційною владою і законом існує й оживляючий їх елемент – вільна, самодостатня і творча особистість” [8]. При цьому варто пам’ятати, що, незважаючи на впливову, а часом і визначальну роль офіційної влади у житті суспільства, держава все ж не створює, не буде громадянське суспільство. Його не вдається запровадити навіть законами, основним у тому числі. Адже, як слушно зауважує В. Амелін, „влада виникає для підтримки суспільного порядку і спирається на нього у процесі свого функціонування. Розвиток же суспільства ініціюється іншими соціальними механізмами. Через це спроба синтезувати владу й механізми розвитку, примушуючи державу й інші інституції „підстроювати” суспільство, є... не тільки історичною, але й логічною помилкою” [9].

Однак не слід применшувати роль держави у процесі формування та зміцнення інститутів громадянського суспільства. У цьому процесі державі належить дуже важлива роль – через законодавчі механізми, економічні важелі і готовність влади до співробітництва з ним створюється середовище, яке або сприяє його розвитку та зміцненню, або є нейтральним чи навіть ворожим до розвитку елементів громадянського суспільства.

У цьому зв’язку варто виокремити такі основні умови активного і ефективного соціального діалогу між державою і громадянським суспільством [10]:

³⁵₁₇ настановлення учасників суспільно-державної взаємодії на розвиток і підтримку співробітництва, незалежно від особливостей мотивації кожної із сторін;

³⁵₁₇ певний ступінь зрілості і розвитку потенціалу інститутів громадянського суспільства, необхідний як для створення зацікавленості державних органів у співробітництві з ними, так і для прозорого і точного вираження, просування і захисту своїх інтересів;

³⁵₁₇ наявність інституціональних (правових і організаційних) рамок для співробітництва між секторами суспільства, під якими розуміються стійкі форми їх взаємодії, що склалися на практиці чи прямо встановлені законодавством або угодою у межах компетенції кожної із сторін;

³⁵₁₇ економічна незалежність і стійкість організацій громадянського суспільства, їх здатність генерувати людський капітал і мобілізувати додаткові ресурси на вирішення суспільно значимих проблем.

Якщо перші три умови є абсолютно необхідними у більшості випадків, то четверта не має такого загального характеру.

Ефективність державно-громадянської взаємодії залежить також і від готовності до неї неурядових організацій, які, в свою чергу, повинні:

³⁵₁₇ підвищувати авторитет громадянського суспільства;

³⁵₁₇ підтримувати розвиток лідерства у громаді;

³⁵₁₇ сприяти всеохопленню;

³⁵₁₇ пропагувати концепцію впливу;

³⁵₁₇ розподіляти повноваження між різними організаціями;
³⁵₁₇ перебирати на себе відповідальність й уникати зовнішніх змін;
³⁵₁₇ правильно ставитися до цінностей і уникати „бункерної психології”;
³⁵₁₇ бути представницькими і демократичними;
³⁵₁₇ ризикувати й експериментувати, оцінювати результати;
³⁵₁₇ бути готовими, при необхідності, вживати безпосередніх заходів;
³⁵₁₇ бути відкритими і прозорими;
³⁵₁₇ бути внутрішньо і зовнішньо підзвітними;
³⁵₁₇ мати бажання працювати без грантів;
³⁵₁₇ бути вільними від урядового контролю і ні в кого не бути на прив’язі;
³⁵₁₇ якнайповніше застосовувати свої повноваження;
³⁵₁₇ використовувати політичну й індивідуальну освіту на кожному етапі своєї діяльності.

Як відомо, організації громадянського суспільства не мають на меті отримання прибутку. Тим не менше, їх роль у національній економіці може бути дуже значною. Так, наприклад, сумарний оборот некомерційного сектора (окрім релігійних організацій) в 22 країнах, які досліджувалися в межах міжнародного проекту „Порівняльні дослідження некомерційного сектора” (країни Західної Європи і Латинської Америки, США, Австралія, Японія, Ізраїль, Чеська Республіка, Угорщина, Словаччина, Румунія), 1995 року склав 1,1 трильйона доларів при 19 мільйонах зайнятих у ньому на умовах повного робочого дня без врахування залучених волонтерських ресурсів. Якщо б уявити некомерційний сектор лише цих країн окремою державою, то за обсягом вироблюваної продукції вона вийшла б на восьме місце у світі, випередивши такі країни, як Канада і Росія [11].

Нині сфера співробітництва між інститутами громадянського суспільства та органами влади охоплює широкий спектр проблем, що пов’язуються з вирішенням найважливіших сучасних соціально-економічних питань розвитку. У Доповіді ПРООН¹ про людський розвиток за 1993 рік було виокремлено чотири сфери активної та ефективної діяльності організацій громадянського суспільства, а саме: боротьба з бідністю; надання кредитів малоімущим; боротьба з дискримінацією за ознакою статі, досягнення гендерної рівноваги; надання людям невідкладної допомоги.

Цей перелік нині значно збільшився, оскільки чітко простежується тенденція не лише подальшого, причому – відчутного розширення сфери діяльності організацій громадянського суспільства, але і її поширення на ті галузі, які традиційно вважалися сферами державної відповідальності.

Причин такої трансформації можна назвати кілька. Перша – поширення і підвищення за останні 25 років освітнього рівня,

¹ ПРООН – Програма розвитку Організації Об’єднаних Націй.

інформаційний „вибух”, глобалізація потоків інформації. Друга причина є результатом цих процесів, оскільки вони спричинили неминуче зростання потреби в громадянській самореалізації мільйонів людей. Третьою причиною стала тотальна „криза держави”, яка проявилася у „серйозних претензіях до традиційної державної системи соціального захисту в розвинених країнах Півночі; в невисокій ефективності економічного розвитку, координованого державою в країнах Півдня, що розвивався; у краху соціалістичного експерименту в країнах Центральної та Східної Європи; в тривалій занепокоєності у зв’язку з погіршенням стану навколишнього середовища й повсюдно існуючій у зв’язку з цим загрози здоров’ю та безпеці людини” [12].

Нині основними конкретними соціальними сферами діяльності, в яких неурядові організації громадянського суспільства, співпрацюючи з інститутами влади, відіграють важливу роль, є такі [13]: боротьба з бідністю; людський розвиток, у тому числі через багатосторонній розвиток на рівні місцевих товариств; освіта і навчання; культура і відпочинок; охорона здоров’я; соціальні послуги; благодійність і гуманітарна допомога; захист і заохочення прав людини; фундаментальні наукові та прикладні дослідження; захист навколишнього середовища; питання гендерного розвитку і захист соціальних груп, які потребують додаткової соціальної підтримки; захист і забезпечення прав меншин; спорт і фізична культура; розвиток професійних організацій, об’єднань, спілок; сфера релігійного життя.

Звичайно, цей перелік не може претендувати на вичерпність, оскільки багато цих сфер перетинаються. Однак сам перелік свідчить, що сфера соціального партнерства неурядових організацій громадянського суспільства з державою охоплює практично всі значимі сфери людського розвитку. Причому, в одних сферах ефективна діяльність недержавного сектора здійснюється практично незалежно від державних органів, в інших вона можлива лише на основі співробітництва і діалогу, бо передбачає реалізацію окремих завдань, які традиційно виконує тільки держава.

Зауважимо, що багатомірність сфер діяльності громадянського суспільства, національні традиції та особливості правового регулювання тієї чи іншої країни пояснюють розмаїття організаційних видів і форм неурядових організацій. Так, за поставленими цілями вони поділяються на:

³⁵₁₇ організації, які створюються для висловлення, задоволення чи захисту інтересів членів певної організації;

³⁵₁₇ організації, які створюються для надання соціальних послуг населенню та іншим споживачам;

³⁵₁₇ організації, що просують і захищають суспільні інтереси, у тому числі й інтереси соціальних груп, які потребують додаткової соціальної

підтримки.

Висновки

1. Налагодження дієвого соціального партнерства між громадянським суспільством та владою сприяє: по-перше, не лише удосконаленню і розвитку потенціалу державного управління, але й ефективнішому здійсненню ним його завдань; по-друге, стимуляції розвитку і становлення самого громадянського суспільства.

2. Зацікавленість у розвитку механізмів співробітництва носить двосторонній характер, оскільки активне залучення неурядових організацій до вирішення суспільних проблем не лише підвищує їх соціальну роль і престиж, але й дає відчутті для всієї національної економіки економічні наслідки.

3. Залучення громадянського суспільства до взаємодії і співробітництва з інститутами державної влади може бути ефективним способом розвитку потенціалу самого державного управління.

4. До будь-яких форм співробітництва між державним і недержавним секторами повинні ставитися ті ж вимоги, що й до усіх інших форм управління суспільними справами, а саме: кваліфікація персоналу, толерантність, прозорість та підзвітність, чітке дотримання національного законодавства, повага і дотримання прав людини.

Література:

1. **Задорожний Г. В., Коврига О. В., Смоліков В. В.** Соціальне партнерство – реальний шлях до відкритого суспільства. – Х.: ХІБМ, 2000. – С. 11.

2. **Іванов В. Н., Патрушев В. И.** Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. – М.: Экономика, 2001. – С. 186.

3. Людина в сфері гуманітарного пізнання. – К.: Український центр духовної культури, 1998. – С. 229.

4. Неурядові організації: досвід Сполученого Королівства = NGOs: Experience From the UK / The British Council. – К.: Британська Рада в Україні. – Б.р. – С. 6.

5. Реформа государственного управления: Институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. – Bratislava, UNDP, 2002. – С. 15.

6. Українське суспільство – 2003. – С. 331, 333.

7. Реформа государственного управления: Институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. – Bratislava,

UNDP, 2002. – С. 16.

8. Людина в сфері гуманітарного пізнання. – К.: Український центр духовної культури, 1998. – С. 235.

9. **Амелин В. Н.** Власть как общественное явление // Социально-политические науки. – 1991. - № 2. – С. 15.

10. Реформа государственного управления: Институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. – Bratislava, UNDP, 2002. – С. 16 – 17.

11. **Лестер М. Соломон, Гельмут К. Анхайер.** Появляющийся сектор. Новые данные // О взаимодействии организаций третьего сектора с государственными органами в сфере социальной политики. – М., 1999 – 2000. – С. 90 – 91.

12. **Лестер М. Соломон, Гельмут К. Анхайер.** Появляющийся сектор. Новые данные // О взаимодействии организаций третьего сектора с государственными органами в сфере социальной политики. – М., 1999. – 2000. – С. 89.

13. Реформа государственного управления: Институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. – Bratislava, UNDP, 2002. – С. 18 – 19.