

К. Петренко

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ ТА ЇХ ВЗАЄМОДІЯ З ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ

У статті досліджуються сутнісні характеристики громадських об'єднань у сучасному світі, а також особливості їх інституціоналізації. Розкрито значення взаємодії громадських об'єднань та державної влади у сучасних державах. Проаналізовано основні механізми здійснення такої взаємодії.

Ключові слова: громадські об'єднання, громадянське суспільство, державна влада, неурядові організації, соціальна взаємодія.

Petrenko K. The NGO's inditutionazation and cppoeration with the government. the essential characteristics of public associations in contemporary world and features of their institutionalization are explored in the article. The significance of interaction between NGOs and the government in modern states is exposed. The basic mechanisms of such interaction are analyzed.

Key words: public associations, civil society, government, NGO, social interaction.

Розвиток громадянського суспільства проголошено одним з найбільш пріоритетних завдань сучасних демократичних країн. З поширенням в світі таких західних цінностей, як індивідуалізм, захист прав і свобод людини та громадянина, громадська участь та самоврядування, все більшого значення в демократичних суспільствах набувають громадські об'єднання (ГО). Отже, сучасні дослідження констатують не лише щорічне зростання кількості ГО в країнах світу [1], але і розвиток механізмів їх співпраці та кооперації з державною владою.

Громадські об'єднання як основний елемент громадянського суспільства, їх взаємодія з державною владою широко досліджуються в науковій літературі. Так, проблеми взаємовідносин держави та інститутів громадянського суспільства знайшли своє відображення у наукових працях Е. Арато, Х. Волкера, А. Грамші, Р. Дарендорфа, Дж. Кіна, Дж. Коен, М. Лінденберга, Р. Патнема,

Ф. Фукуями, Р. Хайнемана, Д. Янга тощо. Становлення і розвиток громадянського суспільства та його складових досліджують вітчизняні дослідники: Г. Зеленько, М. Пірен, В. Ребкало, С. Телешун, В. Цвих. Серед зарубіжних дослідників проблеми інститутів та інституційного розвитку неурядових організацій порушуються в працях Е. Гріндела, П. Моргана, Д. Найта, Д. Норта, А. Тобелема, Ф. Фукуями та ін.

Концепція функціонування ГО може широко варіюватися залежно від того, як ми визначаємо поняття «громадське об'єднання». Сам термін може включати в себе десятки різних видів організацій та об'єднань. Наприклад, приватні школи і лікарні можна віднести до ГО, оскільки вони є недержавними організаціями. Терористичні групи можна вважати громадськими об'єднаннями, оскільки вони створені, щоб контролювати уряди та працюють незалежно один від одного. Сутнісні особливості громадських об'єднань можуть змінюватися залежно від їх розміру, цілей, організаційної структури та матеріальних ресурсів. Наприклад, дитячі громадські організації значно відрізнятимуться за цілями та масштабами своєї діяльності від військових ветеранських організацій, які, в свою чергу, не будуть схожі на міжнародні благодійні фонди або експертно-аналітичні центри.

Пітер Віллеттс у своїй праці «Що таке недержавні організації» [2] стверджує, що немає загальноприйнятого визначення ГО, але є три загальноприйняті характеристики, що виключають деякі організації з поняття, що розглядається. По-перше, ГО не повинно бути політичною партією чи урядовою установою. Вони не мають бути безпосередньо пов'язаними з будь-якими організаціями уряду. Крім того, вони не повинні прагнути до досягнення політичної влади в рамках своєї діяльності. По-друге, вони не мають генерувати прибуток. Бізнес структура чи компанія, націлена на заробляння грошей, не є громадським об'єднанням. По-третє, всі злочинні групи слід виключити з визначення ГО, хоча вони і не належать до урядів або приватних компаній. Отже, справжньою сутнісною характеристикою ГО виступає суспільно корисна мета створення та функціонування. Шаміма Ахмед та Девід Поттер у праці «ГО в міжнародній політиці» також підійшли до визначення ГО шляхом перерахування груп організацій, які слід виключити з понятійного кола [3]. На думку авторів, громад-

ськими організаціями не можуть бути державні органи, корпорації, релігійні групи, політичні партії, приватні лікарні, школи, спортивні організації, братські організації та терористичні групи.

Узагальнений підхід до визначення та класифікації ГО має сучасний науковець Ласло Сзабо. За його визначенням: «громадські об'єднання – це юридичні установи, створені особами або організаціями без участі чи представництва уряду. У тих випадках, коли ГО повністю або частково фінансується урядом, організація зберігає свій неурядовий статус, поки ніхто з представників уряду не є частиною організації» [4]. Вчений аналізує ГО в сучасному світі та виділяє таку класифікацію:

- Міжнародні громадські організації;
- Міжнародні громадські організації, орієнтовані на бізнес;
- Громадські організації з захисту оточуючого середовища;
- Громадські організації, якими оперує уряд;
- Квазі-автономні неурядові організації;
- Громадські організації з технічної допомоги.

Хоча ГО не прагнуть створювати прибутку, за організацією та структурою вони дуже схожі на комерційні корпорації. Основною відмінністю між ГО та комерційними структурами є джерела доходу. Так, джерелами фінансування громадських організацій зазвичай виступають членські внески, уряди, приватні корпорації, фонди та іноземні джерела. Для того, щоб зібрати кошти для діяльності ГО, її лідерам необхідно підтримувати та розвивати організаційну структуру, маркетинг, стратегію функціонування, менеджмент, системи моніторингу, оцінки та обліку. Таким чином, організаційна структура громадських об'єднань дуже схожа на структуру комерційних організацій, за винятком того факту, що вони не виробляють жодних матеріальних продуктів.

Мірою зростання кількості ГО у світі протягом останніх десятиліть відчутно збільшився і конкурентний тиск між ними. Так, Марк Лінденберг ще у 2003 році описав у своїй праці «Ми на гострому чи тупому краї? Поліпшення ефективності діяльності неурядових організацій за допомогою приватного та громадського сектору стратегічного менеджменту», що фінансові донори з розвитком громадянського суспільства вимагають все більшої фінансової підзвітності ГО та очікують від них конкретних результатів діяльності [5]. Він також

пояснює, що невеликим ГО все складніше йти в ногу з більш ефективними і великими організаціями, які володіють кількісними перевагами зв'язків та каналів надання соціальних послуг.

Проте найбільш ваговою в процесі інституціоналізації ГО є їх взаємодія з державною владою. Основою для такої взаємодії є правове середовище, яке створюється державою для функціонування та розвитку громадської сфери. Сприятливе правове середовище встановлює захист та основу для функціонування ГО, а також обмежує здатність урядів втручатися в їх діяльність. Правове середовище – це свого роду чітко визначені правила, які підтримують стійкість та функціонування ГО. Не менш важливо, що правова база сприяє розвитку міжгалузевої співпраці між громадськими організаціями, урядом та комерційними корпораціями. Наприклад, уявимо ситуацію, що міністерство вирішує укласти контракт з громадським об'єднанням для надання послуг у певній сфері (наприклад, створення та функціонування установ для безпритульних). Державна установа в такому разі виділяє кошти для часткової підтримки надання цих послуг і вимагає від ГО залучення додаткового фінансування з інших джерел для надання послуг у повному обсязі. Закони можуть підтримувати ці відносини (і надання послуг) кількома способами. По-перше, закон може дозволити ГО створити власний дохід і може звільнити такі доходи від оподаткування. По-друге, визнаючи важливість залучення приватних ресурсів, закон може заохочувати громадські організації звертатися до фізичних та юридичних осіб і сприяти такій співпраці через призначення податкових пільг для приватних осіб і корпоративних пожертвувань у громадський сектор. По-третє, ГО може покладатися на волонтерів у здійсненні своєї діяльності (наприклад, волонтери можуть організувати деякі заходи для безпритульних протягом дня). Шляхом усунення перешкод на шляху волонтерства (наприклад, звільнення від оподаткування, компенсації витрат на проживання, проїзд та харчування) закон може підтримувати участь громадян у суспільно корисній діяльності – наданні соціальних послуг.

Загалом, вчені виділяють два типи взаємодії між державною владою та неурядовими організаціями: зверху вниз або знизу вверх. У відносинах зверху вниз держави, як правило, впливають на ГО, надаючи ресурси та контролюючи наявні кошти. На противагу цю-

му, взаємодія знизу вверх надає можливість неурядовим організаціям функціонувати як незалежним від уряду інститутам. Крім того, ГО намагаються впливати на політику урядів для захисту інтересів громадськості або окремих соціальних груп у певних галузях. Обидва підходи, здається, пояснюють відносини між громадським сектором та державою, але на практиці таких односторонніх підходів практично немає. Вид державного режиму і зрілість громадських організацій впливають на динаміку розвитку взаємовідносин між ними. Залежно від державного режиму, ГО мають різний доступ до громадськості і рівень впливу на рішення урядів. Понад те, в країнах розвинутої демократії громадські організації функціонували достатньо довго, щоб бути незалежними від прямого контролю урядів. Таким чином, ГО, як правило, мають більший вплив на уряди в демократичних країнах. З іншого боку, громадські об'єднання в багатьох недемократичних країнах не достатньо розвинуті і досі перебувають під сильним впливом з боку держави.

Проте із загальною світовою тенденцією до зростання ролі таких недержавних інститутів, як ГО, фонди, експертні та аналітичні центри, транснаціональні коаліції, соціальні рухи тощо, питання їх взаємодії з державними органами особливо актуалізувалося. Хоча громадські об'єднання є неурядовими утвореннями за визначенням, вони не можуть бути абсолютно відокремлені від влади, оскільки функціонують всередині держави. Таким чином, держави можуть впливати на функціонування і характеристики ГО. У базовій науковій праці Томаса Ріссе-Каппена «Повернення транснаціональних стосунків. Введення» стверджується, що відомо три основні складові, які впливають на розвиток громадських об'єднань: державний устрій, соціальна структура та політичні мережі [6]. Усі три елементи можуть вплинути на характеристики ГО. Зосередивши увагу на соціальній структурі, вчений наполягає на тому, що громадські об'єднання стикаються з двома основними перешкодами, якщо хочуть впливати на національну політику. По-перше, вони повинні отримати доступ до політичної системи та національних урядів, що передбачає наявність відповідних механізмів їх взаємодії. По-друге, вони мають збільшувати підтримку та довіру громадськості.

Волкер Хейнс у своїй праці «Демократичні країни, допоміжні агенти та світове суспільство: яка назва гри?» аналізує відносини

між ГО та державою за допомогою теоретико-ігрового поняття [7]. Він зазначає, що є різні варіанти відносин між ГО і державою залежно від часу та країни. Розглядаючи держави та ГО як раціональні актори, він стверджує, що неурядові організації мають змішані мотиви гри з урядом. Інтереси громадського сектору та держави частково збігаються, а частково – перебувають у конфлікті. З одного боку, третій сектор виконує роль двигуна суспільного розвитку та розділяє обов'язки держави з надання соціальних послуг. З іншого боку, громадські об'єднання контролюють дії уряду та мають організовану структуру для відстоювання своїх інтересів на противагу інтересам державним.

Деніс Янг у роботі «Альтернативні моделі взаємовідносин між урядом та неприбутковим сектором: теоретичні та міжнародні перспективи» намагається осмислити відносини ГО та державної влади більш комплексно [8]. На основі проведених порівняльних досліджень різних країн він доходить висновку, що громадський сектор та держава можуть або доповнювати один одного, або змагатися між собою. Він стверджує, що в деяких ситуаціях громадські організації можуть діяти не лише незалежно від уряду, але і слугувати доповненням до нього. Наприклад, коли дві країни не будують офіційні дипломатичні відносини, ГО можуть легко співпрацювати з громадськими організаціями в іншій країні, в тому числі над національними проектами. У подібних ситуаціях, на думку автора, громадські об'єднання є хорошими партнерами для урядів.

Згадуваний вище угорський дослідник Ласло Сзабо перераховує такі вигоди від тісної взаємодії між державними органами та ГО: збільшення уваги та обізнаності громадськості щодо суспільних потреб; мобілізація великих комбінованих ресурсів (державних і добровільного сектору) для вирішення соціальних проблем; реалізація кращих цільових програм та послуг. При цьому, вчений виділяє такі механізми їх кооперації: залучення зацікавлених та найбільш обізнаних груп користувачів у конкретні проекти; спільна робота громадськості та держави над соціальними проектами; рамкові угоди для досягнення конкретних результатів; політика відносин впливу. Але, на думку Л. Сзабо, є й проблеми імплементації механізмів кооперації державних органів та ГО на практиці. Серед них: відсутність прозорості; відсутність підзвітності; надмірна політизація

взаємодії; зростання інтересу та фінансової підтримки з боку держави призводить до збільшення її впливу на сектор в цілому [4].

В останні кілька років співпраця між державними органами і неурядовими організаціями значно зросла в країнах, що розвиваються. Спостерігається тенденція до розширення сфери застосовуваних галузей співробітництва, збільшення наявних форм і механізмів співпраці, а також інституціоналізація партнерства з тим, щоб забезпечити спадкоємність та стійкість. Частиною такої інституціоналізації є, зокрема, підтримка державними органами громадського сектору через прийняття сприятливих нормативних актів, про що йшлося вище (так звана правова інституціоналізація). У свою чергу, важливою та необхідною проблемою політичної інституціоналізації громадських об'єднань є проблема фінансування. Основними сучасними механізмами її вирішення виступають гранти та субсидії, які можуть виділятися як з державних, так і з приватних джерел. У деяких країнах поширена практика контролю держави щодо надання фінансової підтримки для розвитку громадського сектору (наприклад, Хорватський національний фонд розвитку громадянського суспільства).

Паралельно з вирішенням фінансових відносин і партнерства в задоволенні соціальних потреб уряди і неурядові організації в процесі інституціоналізації останніх повинні налагодити якісні канали комунікації. Визнання важливості безперервного діалогу та довгострокових стратегій співпраці і підтримки розвитку сектору є сьогодні загальноприйнятими для демократичних країн та країн, що розвиваються. Для цього деякі держави створюють окремі підрозділи, офіси або відділи з інституціоналізації співпраці з ГО (наприклад, Хорватія, Угорщина, Македонія, Словаччина, Чехія тощо). Мета таких підрозділів полягає у сприянні розвитку демократії та зміцненню міжгалузевих відносин, розробці та реалізації угод про співробітництво, розвитку діалогу, розширенню участі ГО в процесі прийняття рішень та підтримці послідовної політики для розвитку сектору.

Крім того, низкою країн прийнято програмні документи, такі як програми співробітництва або цілеспрямовані стратегії, які допомагають зміцнювати співробітництво і підтримку. Ці документи відрізняються цілями та механізмами реалізації в різних країнах, проте в основі всіх закладено базові принципи співпраці і сприяння уря-

дом підтримки розвитку сектору. Наприклад, в Естонії та Угорщині вже реалізовані певні етапи стратегій, засвоєно корисний досвід, який служить основою для розробки подальших документів.

Подібний програмний документ розроблено та прийнято і в Україні. Так, у Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 р., зазначається, що держава і громадянське суспільство в рамках демократичного устрою зацікавлені в діалозі та партнерстві, підвищенні ефективності взаємодії. При цьому, особливо наголошено на тому, що без розвиненого громадянського суспільства держава не створить можливостей для забезпечення функціонування різних моделей демократії участі, що у поєднанні з безпосередньою та представницькою демократією є умовою успішної модернізації, європейської інтеграції та сталого розвитку [9].

Разом із тим, у цьому документі перераховуються і проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні. Наголошено, що діяльність інститутів громадянського суспільства характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності. Як підсумок, вітчизняними та міжнародними неурядовими організаціями фіксується низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян. Позитивні приклади налагодження ефективної співпраці між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства є поодинокими, а не системною практикою. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства є низьким, що проявляється у відчуженості, замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку [9].

25 січня 2012 р. Президентом України утворено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, до якої увійшли і представники громадянського суспільства за різними напрямками діяльності громадських організацій, і представники влади різних рівнів – центральної та регіональної. Визначено основні напрями діяльності Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства в Україні. Насамперед це інституалізація, або створення законодавчих умов чи передумов для стимулювання розвитку громадянського суспільства. Другий напрям пов'язаний із демократичними практиками в контексті налагодження діалогу

між владою та суспільством. Здійснення аналізу нормативно-правової бази та реальних практик взаємодії інститутів громадянського суспільства із владою інших країн. Третім напрямом визначено організацію роботи громадських рад при органах центральної та регіональної виконавчої влади. Нарешті, Координаційна рада займається розробкою форм залучення інститутів громадянського суспільства до формування державної та регіональної політики. Окремим напрямом можна вважати інформаційно-комунікативний, пов'язаний саме з популяризацією ідеї щодо залучення інститутів громадянського суспільства до формування державної політики в Україні на всіх рівнях.

Необхідно зазначити, що, хоча в Україні активно ведеться робота із забезпечення правової та політичної інституціоналізації громадських об'єднань, вдосконалюється нормативно-правова база та створюються відповідні державні органи для налагодження взаємодії, результати не можна вважати задовільними. Однією з основних причин цього можна вважати загальну нестабільність політичної системи в Україні, часту зміну влади, відсутність традиції, спадкоємності та комплексності у процесі державної взаємодії із громадянським суспільством. У свою чергу, громадський сектор в Україні можна вважати недостатньо сформованим та незалежним, щоб запропонувати державі якісний соціальний продукт та механізми налагодження співпраці. Громадські об'єднання в Україні здебільшого залежать фінансово від урядових програм або закордонних джерел фінансування.

Таким чином, хоча в сучасному світі є багато позитивних змін у співпраці між державною владою та ГО, інституціоналізації останніх, розвиток цього процесу несе багато уроків, яким країни можуть і повинні навчатись одна у одної. Хоча механізми або інструменти для співпраці можуть бути подібними, процеси відрізняються щодо цілей і мотивацій, національних та ментальних особливостей, ініціаторів механізму, проблем і переговорів у процесі і, нарешті, з точки зору досягнутих результатів.

1. Lyons M. Measuring and comparing civil societies // M. Lyons // *Cosmopolitan Civil Societies Journal*. – 2009. – Vol.1. – No.1. – 71–84 pp.

2. Willetts P. What is Non-Governmental Organizations // P. Willetts // UNESCO Encyclopaedia of Life Support System: Institutional and Infrastructure Resource Issues, 2001. – Article 1.44.3.7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/cs-ntwks/NGO-ART.HTM>

3. Shamima A., Potter D. NGOs in International Politics // A. Shamima, D. Potter. – Kumarian Press Inc., 2006. – 285 p.

4. Szabo L. The relation between NGOs and government // L. Szabo, presented at Szegen on Nov. 15, 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : http://www.scsp.hu/test/head/edu/c8/29_en.pdf

5. Lindenberg M. Are We at the Cutting Edge or the Blunt Edge : Improving NGO Organizational Performance With Private and Public Sector Strategic Management Frameworks // M. Lindenberg. – Nonprofit Management and Leadership, 11(3), 2001. – 247–270 pp.

6. Risse-Kappen T. Bringing Transnational Relations Back In : Introduction // T. Risse-Kappen / In Bringing Transnational Relations Back In : Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions. – Cambridge. : Cambridge University Press, 1995. – 344 p.

7. Heins V. Democratic States, Aid Agencies and World Society: What's the Name of the Game? // V. Heins. – Global Society 19, 2005. – 361–384 pp.

8. Young D. Alternative models of government-nonprofit sector relations: theoretical and international perspectives // D. Young. – Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. 2000. – №29. – 149 p.

9. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні // Круглий стіл Національного інституту стратегічних досліджень від 18 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела: <http://www.niss.gov.ua/articles/1140/>