

УДК 321.323.2**В.А. Головенько**, канд. політ. наук*Інститут економіки та прогнозування НАН України*

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ПОМ'ЯКШЕННЯ ПРОБЛЕМ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОЇ НЕРІВНОСТІ*

Автор статті порушує проблему взаємодії органів влади та організацій громадянського суспільства як важливої детермінанти пом'якшення проблем, породжених соціально-економічною нерівністю. При цьому дослідження проводиться з методологічних позицій, які враховують те, що поняття "громадянське суспільство" визначається як самоорганізована система соціально-економічних і політичних відносин, яка функціонує в правовому режимі соціальної справедливості, свободи, задоволення матеріальних та духовних потреб людини як вищої цінності суспільства.

Ключові слова: організації громадянського суспільства, органи державної влади, соціально-економічна нерівність.

Початок 90-х рр. минулого століття для України був переломним, з одного боку, тим, що вона в цей час здобула незалежність, а з іншого боку, – саме тоді відбувся дуже складний процес зміни політичної системи. Якщо перше сприяло підвищенню політичної активності громадян, масового залучення до політичного життя широких верств населення, що привело до утворення в країні багатопартійності та маси громадських організацій, зародження нового етапу громадянського суспільства, то друге, окрім багатьох переваг, призвело й до загострення проблем у суспільному житті, пов'язаних зі значним соціальним, майновим розшаруванням. Вирішення цих проблем значною мірою залежить від того, чи розвиватиметься країна як сучасна демократична, правова, соціальна держава, а також від того, чи відбудеться в ній становлення громадянського суспільства, тому що соціальний прогрес, демократичний розвиток, економічне піднесення важко реалізувати без активної участі з боку суспільства. Саме від тісної співпраці органів державної влади та організацій громадянського суспільства значною мірою залежить інтеграція України у світову спільноту, вирішення багатьох соціально-

* Підготовлено в межах планової відомчої НДР ДУ ІЕП НАН України "Трансформація детермінант соціально-економічної нерівності в українському суспільстві (тема № 3.1.7. 47; 0107U008669).

економічних проблем всередині країни, в тому числі і тих, що пов'язані з майновим розшаруванням.

Актуальність запропонованого дослідження визначається також тим, що, з одного боку, проблема соціально-економічного розшарування нині є дуже болючою для українського суспільства, а з іншого боку – в Україні ще дуже мало робиться як державними органами, так і суспільством у цілому для вирішення цих проблем, зокрема не вивчається та не використовується в практичній роботі досвід діяльності організацій громадянського суспільства як важливого чинника трансформації детермінант соціальної нерівності, який уже набуто в історичному минулому країни, так і кращий світовий досвід, зокрема тих країн, де відбувається активне становлення громадянського суспільства.

Проблеми розвитку громадянського суспільства, його впливу на соціально-економічні процеси залишили значний слід як у зарубіжній, так і вітчизняній історіографії. Певну увагу було приділено питанням співпраці державних органів з організаціями громадянського суспільства. Цей напрям досліджень плідно розробляють, зокрема, В. Бебик, О. Вінніков, О. Кіндратець, А. Колодій, А. Кудряченко, М. Лациба, Т. Розова, В. Степаненко, С. Тимченко та ін.

Водночас, незважаючи на те, що вплив громадянського суспільства в цілому, його організацій зокрема на зменшення негативних наслідків соціально-економічного розшарування є вельми важливим для суспільного розвитку, на жаль, вітчизняні політологи, соціологи, економісти не залишили помітного сліду в історіографії цього питання.

Громадянське суспільство нині стає важливим чинником трансформації детермінант соціально-економічної нерівності. Звичайно, в умовах громадянського суспільства нерівність не зникає, проте значною мірою зменшуються негативні наслідки соціально-економічного розшарування. Адже, з одного боку, в суспільстві, в якому основною рушійною силою є громадяни з високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних якостей, де рівноправні громадяни, які не залежать від держави, але взаємодіють з нею заради спільного блага, де головною цінністю є людина, її інтереси, права, свободи, рівноправність і захищеність усіх форм власності, де є економічна свобода громадян та їх об'єднань, інших суб'єктів виробничих відносин у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності, свобода і добровільність праці, надійна й ефективна система соціального захисту кожної людини, ідеологічна й політична свобода (а саме це декларується основними засадами сучасного громадянського суспільства), звичайно ж набагато легше вирішувати проблеми соціально-економічної нерівності порівняно з тими суспільствами, де цього взагалі немає або де це існує в обмеженій формі.

Необхідно враховувати, що громадянське суспільство окрім сукупності міжособистісних відносин включає також розгалужену систему незалежних

від держави громадських структур, які ми називаємо соціальними організаціями або просто організаціями громадянського суспільства¹, що повсякденно реалізують індивідуальні і колективні потреби і націлені на вирішення важливих соціально-економічних суспільних проблем, в тому числі і тих з них, що пов'язані із соціально-економічним розширенням.

Важливою рисою організацій громадянського суспільства є те, що вони, зокрема, позитивно впливають на виховання у своїх членів переконаності в їх спроможності впливати на дії влади. Члени громадських об'єднань вирізняються більшою схильністю не тільки соціально, а й психологічно до вияву протесту стосовно неправомірних дій як органів влади, так і "сильних світу цього". Так, наприклад, за даними моніторингу Інституту соціології НАН України, якщо серед не членів громадських об'єднань лише 7% опитаних вважають, що зможуть щось зробити, коли уряд ухвалить рішення, яке суперечить їхнім інтересам, то серед членів громадських об'єднань таких 13%. Якщо серед членів громадських об'єднань 51% респондентів вважають, що в разі значного погіршення умов життя слід виходити на вулицю з протестом, то серед не членів таких об'єднань цей показник становить 39%. Серед тих, хто є членами громадських об'єднань, 46% упевнені у власних силах, а серед тих, хто не є членами таких об'єднань, такі громадяни становлять 39% [1, с. 389, 391].

У країнах з розвиненим громадянським суспільством відбуваються значні зрушення в економічній поведінці населення, що позитивно впливає на стан соціального розширення. Цей вплив значною мірою проявляється у тому, наскільки широко організації громадянського суспільства залучені до економічної діяльності, наскільки активно вони надають вразливим верствам населення соціальну допомогу. У цих країнах уряди визнали, що недержавні організації здатні ефективніше, ніж державні структури, надавати соціальні послуги, тому що краще розуміють потреби населення та швидше на них реагують. Державним структурам це складніше робити через неминучу бюрократію та корупцію. Тому держава намагається делегувати надання дедалі більшої кількості соціальних послуг недержавному сектору. Наприклад, у Німеччині 60% гарантованих державою соціальних послуг надаються неурядовими організаціями [2, с. 5]. У демократичних країнах громадянське суспільство виступає в ролі рівноправного партнера держави й бізнесу у вирішенні соціальних проблем. Наприклад, у США, Великій Британії, Франції, Німеччині послуги неприбуткових недержавних організацій формують у середньому майже 10% ВВП [3, с. 61]. У "третьому секторі"

¹ На думку автора, до соціальних організацій громадянського суспільства в сучасній Україні необхідно віднести: громадські організації; спілки громадських організацій; релігійні організації; благодійні організації; профспілкові організації; організації роботодавців; об'єднання профспілок; громадські ради та інші консультативно-дорадчі й експертні органи, що створюються при центральних і місцевих органах влади; незалежні засоби масової інформації; творчі спілки (інші професійні організації); органи самоорганізації населення; підприємства громадських організацій інвалідів.

США працює 7 млн. чол. Це більше, ніж в урядових установах. У недержавних неприбуткових організаціях Японії працює приблизно 4 млн. чол., Німеччини, Англії, Франції – по 1 млн. чол. У середньому "третій сектор" формує майже 3,4% робочих місць [4, с. 67]. Упродовж останнього десятиліття значно зросла кількість країн, де прийнято політичні рішення про співпрацю органів влади з громадськими організаціями [5, с. 4].

Говорячи про сучасні українські реалії в цій сфері, перше, на що необхідно звернути увагу, це те, що, з одного боку, за даними Європейського соціального дослідження, в Україні з року в рік скорочується середній бал задоволення тим, як працює (діє) демократія в країні, який визначається за шкалою, де "0" означає "зовсім незадоволений", а "10" – "повністю задоволений": якщо у 2005 р. він становив 4,31 бала, то в 2007 р. – 3,22, а в 2009 р. – 2,47 бала. При цьому цей показник був найгіршим серед усіх країн, які брали участь в опитуванні [6, с. 24]. За даними Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, на початку жовтня 2010 р. українці оцінили за п'ятибальною шкалою, де "1" означає, що в країні панує диктатура, а "5" – що в країні досягнуто повної демократії, рівень розвитку демократії на рівні 3,07 бала, тоді як у травні ця оцінка становила 3,46 бала [7]. За даними моніторингу, що проводиться Соціологічною групою "Рейтинг", 41% громадян, опитаних у вересні 2010 р., сказали, що відчувають згортання свободи слова в країні після президентських виборів, при цьому порівняно з аналогічним дослідженням, проведеним у квітні цього ж року, цей показник зріс більш ніж удвічі – з 18 до 41% [8]. Хоча останнім часом дещо й скоротилася частка тих, хто, скоріше, не задоволений своїм становищем у суспільстві (якщо в 1998 р. таких було 78%, то в 2005 р. – 47%), проте вона все ж залишається досить великою – за даними моніторингу Інституту соціології НАН України, майже половина опитаних схильні до такої думки – у 2005, 2008 та 2010 рр. так відповіло 47% респондентів.

При цьому необхідно підкреслити, що майже половина населення говорить, що їх більше всього турбує розподіл суспільства на багатих і бідних. Цей показник корелює із матеріальним станом опитаних: якщо серед тих, хто оцінює матеріальне становище своєї сім'ї як "високе", таких 43%, то серед респондентів із "середнім" статком сімей таких 59%, а серед тих, у кого сім'я має "низьке" матеріальне становище, таких уже 66%. І хоча такий стан справ досить гостро сприймається суспільством порівняно з іншими питаннями (наприклад, якщо проблему створення в суспільстві рівних можливостей для всіх вважають для себе важливою 84% опитаних, то стосовно демократичного розвитку країни так висловилося 60% респондентів), однак надій на поліпшення ситуації більшість населення все ж не плекає: у квітні 2009 р. 63% респондентів висловили припущення, що до 2020 р. напруженість між бідними та багатими посилиться [9, с. 525].

З іншого боку, незважаючи на вище сказане, за даними Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, лише майже

кожний четвертий громадянин країни (23% опитаних) переконаний, що він повною мірою чи частково несе відповідальність за стан справ у країні, при цьому не існує великої різниці за віком: серед 18–25-річних таких 25%, серед 26–40-річних – 26%, серед 41–55-річних – 24%, а серед тих, кому за 55 років, – 21%. Тих же, хто переконаний, що він не несе відповідальності за стан суспільних справ, у 2,5–3 рази більше – 62–69%. І хоча тих, хто не має бажання пристосовуватися до теперішньої ситуації, отожд і живе як доведеться, очікуючи змін на краще, впродовж останніх років стало дещо менше (якщо у 1997 р. таких було 45%, то в 2009 р. – уже 34%), проте все ж третина громадян намагається вести пасивний спосіб життя. Радує лише те, що таких пристосуванців значно менше серед молоді, ніж серед старшого покоління (якщо серед 18–25-річних таких 20%, то серед 56–65-річних – 45%, а серед тих, кому за 65 років, – 57%). Правда, тривожить те, що серед молоді частка тих, хто пасивно готовий чекати перемін на краще, з роками не змінюється: таким був кожний п'ятий серед опитаних як у 1997 р., так і у 2009 р. – по 20% [9, с. 190, 192, 361, 363].

За даними Європейського соціального дослідження, в Україні досить низьким є бажання людей допомагати іншим: середній бал відповіді на запитання "На Вашу думку, люди в основному намагаються допомогти іншим чи дбають про власний інтерес?", який визначається за шкалою, де "10" означає "В основному намагаються допомогти іншим", а "0" – "Дбають про власний інтерес", становив у 2005 р. 3,82 бала, у 2007 р. – 3,6, а в 2009 р. – 2,43 бала. При цьому цей показник знову був одним з найгірших серед всіх країн, які брали участь в опитуванні: наприклад, у 2007 р. він був 22-м із 25 [6, с. 116]. Зростає кількість тих, хто вважає, що більшість людей у душі не люблять обтяжувати себе заради того, щоб допомогти іншим: якщо в 1992 р. у цьому були переконані 53% опитаних, то в 2008 р. – 59%, у 2010 р. – 56% [10, с. 507].

Такий стан справ, такі настрої, звичайно, обмежують можливості впливу громадянського суспільства на вирішення важливих суспільних соціально-економічних проблем, у тому числі і тих, що пов'язані з майновим розшаруванням. Правда, певні надії полишає те, що лише кожний десятий громадянин вважає, що прості громадяни не повинні мати реального впливу на прийняття державних рішень, тому що це справа державних управлінців і політиків. Значна ж частина населення – 41% – усе ж виступає за такий вплив усіх громадян незалежно від рівня їх компетентності, ще 37% стверджують, що повинні мати такий вплив лише ті громадяни, що є компетентними у питаннях, які вирішуються².

Певний оптимізм породжує й те, що, відповідаючи на запитання "Якщо люди мають спільні цілі і хочуть їх досягти, як їм потрібно діяти, щоб досягти більшого ефекту?", лише 8% опитаних відповіли, що потрібно діяти кож-

² Моніторинг Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова: червень 2008 р.

ному індивідуально, ще 21% сказав, що необхідно діяти спільно неформально (не реєструючи цю діяльність і не створюючи організацій), але все ж найбільше (41%) переконані, що для цього потрібно створити громадську організацію або приєднатися до вже існуючої³. При цьому, відповідаючи на запитання, чого було в них більше впродовж останніх п'яти років стосовно участі у громадському житті, 22% опитаних у квітні 2009 р. відповіли, що більше було розчарувань – це вдвічі більше від кількості тих, у кого більше було здійснення надій (11%) [9, с. 490].

Обнадійливим є й те, що понад чверть населення (27%) переконана, що їхні інтереси в суспільних процесах у першу чергу мають представляти громадські організації та профспілки⁴. Щоправда, у квітні 2009 р. лише 2,4% опитаних відповіли, що вони впродовж останніх 12 місяців особисто брали участь у роботі громадських організацій [9, с. 525]. За даними опитування "Молодь України: спосіб життя та ціннісні орієнтації", проведеного Українським інститутом соціальних досліджень ім. О. Яременка та Центром "Соціальний моніторинг" у квітні 2010 р., тільки 1% молодих людей у разі необхідності вирішення своїх проблем звертається до громадських організацій.

Разом з тим, за даними щорічного опитування неурядових організацій України, яке проводить Творчий центр ТЦК⁵, на сьогодні дещо знижується роль громадських організацій у вирішенні проблем соціальної нерівності. Так, якщо в 2004 р. серед "активно діючих" організацій сектором своєї діяльності назвали "права людини" 34% організацій, то в 2009 р. – 26%, "вирішення соціальних питань" – 31 та 26%. Подібне спостерігається і в меті створення організацій (якщо у 2006 р. 71% опитаних відповіли, що метою створення їх організації є "бажання допомогти іншим", 75% – "можливість вплинути на розвиток суспільства", 38% – "допомогти членам організації", то в 2009 р. – відповідно 67, 73 та 36%), і в оцінці видів їх діяльності – якщо у 2004 р. "захист інтересів та їх лобіювання" був притаманний для 45% організацій, то в 2009 р. – для 41%, "надання соціальних послуг" – для 26 та 21%, "правова допомога" – для 27 та 19% [11, с. 24, 32].

Необхідно також підкреслити, що наразі неможливо чітко вказати кількість громадських організацій, які надають соціальні послуги вразливим групам людей. Офіційна статистика не веде обліку недержавних суб'єктів надання соціальних послуг. Також в Україні не проводилося спеціальних досліджень щодо виявлення недержавних надавачів соціальних послуг, їх

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Дослідження "Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2009 роки" проведене Творчим центром ТЦК у межах проекту "Об'єднуємося заради реформ (UNITER)", що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), у вересні 2009 р. В опитуванні взяли участь лідери 579 громадських організацій (515 з них зареєстровані як громадські, а 64 – як благодійні організації), що репрезентують усі області України, АР Крим та м. Київ.

спроможності, кількості та видів послуг, їхніх клієнтів, вартості послуг, які сьогодні надаються громадськими організаціями.

Ті ж фрагментарні дані, які ми зараз маємо, засвідчують, що в цій сфері нині існує багато проблем. Так, за даними дослідження "Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України, 2002–2009 роки", наприкінці 2009 р. лише 26% "активно діючих" громадських організацій заявили, що вони займаються вирішенням соціальних питань. Це менше, ніж було напередодні кризи, у 2007 р., (30%) і значно менше, ніж у 2006 р. (38%) та у 2003 р. (36%). І це при тому, що в країні останнім часом спостерігається зростання кількості осіб, що потребують соціального захисту. Відповідно зростає потреба в збільшенні кількості, видів та диверсифікації шляхів надання соціальних послуг. Недержавний же сектор України здатний сьогодні взяти на себе частину функцій із надання соціальних послуг на місцевому рівні – дані названого вище дослідження свідчать, що громадські організації створюються, перш за все, для представлення інтересів громадськості, вирішення важливих соціальних питань: три четверті опитаних відповіли, що метою створення їх організацій є можливість вплинути на розвиток суспільства, майже стільки ж (67%) стверджують, що утворили вони свої організації через бажання допомогти іншим [11, с. 32].

Однак, і самі громадські організації на сьогодні ще не зовсім готові до проведення економічної діяльності, соціальної роботи, гідно конкурувати у цій сфері з комерційним сектором. Найбільш слабким місцем громадських організацій є недостатній професіоналізм щодо надання соціальних послуг, відсутність кваліфікованих соціальних працівників, менеджерів, низька культура звітності та виконання договірних зобов'язань. Бракує також фахового контролю за якістю навчання та практики. Як правило, такі функції в багатьох країнах світу держава делегує відповідним професійним асоціаціям. Однак в Україні немає єдиної та визнаної всіма національної асоціації соціальних працівників. Дотепер навіть у державній системі соціального захисту на різних її щаблях працюють переважно люди, які не мають спеціальної освіти. Як результат, упродовж 2009 р. громадські організації використали на соціальну допомогу лише 73,6 млн. грн., або 3,7% від усіх їхніх витрат цього року [12, с. 65, 68].

Окрім соціологічних даних неспроможність організацій громадянського суспільства до активної діяльності у вирішенні важливих соціально-економічних проблем, у тому числі й тих, що породжені соціальною нерівністю, підтверджують і статистичні дані. Так, в Україні з року в рік начеб зростає кількість громадських об'єднань як із всеукраїнським та міжнародним статусом (якщо на початок 1996 р. діяло 1006 громадських організацій із таким статусом, на початок 2000 р. – 1267, на початок 2005 р. – 2259, то на початок 2010 р. – 3108, а на кінець листопада 2010 р. – 3213), так і з місцевим статусом (якщо за станом на 1 січня 2005 р. було 47 920 місцевих громадських організацій та осередків всеукраїнських організацій, то на

1 січня 2010 р. – уже 71 850, або на 50% більше [11, с. 7, 8]). Однак за цим показником Україна нині все ще суттєво відстає не лише від розвинутих країн, але навіть від тих, які зовсім недавно також належали до соціалістичного табору. Так, якщо в Україні на 10 тис. населення зараз існує 11 зареєстрованих організацій, то в Угорщині – 46, в Чехії – 55, в Хорватії – 85, в Естонії – 201 [13, с. 6]. При цьому, необхідно враховувати й те, що статистика не завжди відображає реальний стан справ. Як стверджують деякі дослідники, на кінець 2009 р. в країні діяло не більше 3–4 тис. організацій, що менше порівняно з 2006 р, коли таких організацій було 4–5 тис. [11, с. 18]. Членство в громадських організаціях перебуває на досить низькому рівні: за даними моніторингу Інституту соціології НАН України, воно впродовж усіх років незалежності становило лише 12–17% (для порівняння – на сьогодні в США понад 70% громадян є членами організацій громадянського суспільства [14]).

За такої ситуації посиленню ролі організацій громадянського суспільства у суспільному житті посприяла б їх активна співпраця на цій ниві з органами влади. Необхідно відзначити, що в Україні впродовж останніх років тут спостерігалися певні позитивні зміни (щоправда, на думку автора, впродовж останнього року цей процес дещо загальмувався). До найважливіших з позитивних змін можна віднести ухвалення Кабінетом Міністрів України 21 листопада 2007 р. концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства та 5 листопада 2008 р. – порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

За даними дослідження "Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2009 роки", наприкінці 2009 р. 97% "активно діючих" громадських організацій заявили, що вони регулярно (формально чи неформально) контактують з державними структурами. Ініціаторами спілкування в більшості випадків (65%) виступають обидві сторони (у 2007 р. цей показник становив 60%), правда, якщо виключно з боку громадських організацій ця ініціатива надходить у майже третині випадків (32%), тоді як з боку державних структур – майже ніколи. Кількість організацій, які не мали спільних проектів з державними структурами, зменшилася з 36% у 2006 р. до 24% у 2009 р. Лише 5% представників громадських організацій зазначили, що співпраці між громадськими організаціями та урядом на національному рівні відбувається на високому рівні. Серед причин невисокого рівня співпраці майже половина керівників громадських організацій (47%) відзначили нерозуміння корисності такої співпраці з боку владних структур, 57% опитаних такою причиною назвали небажання співпрацювати з боку владних структур, при цьому цей показник зріс порівняно з 2005 р., коли він становив 47% [11, с. 50].

Що стосується фінансової підтримки громадських організацій з боку державних органів, то необхідно відзначити, що в цілому видаткова частина державного бюджету на підтримку громадських організацій залишається

мізерною: у 2007 р. на це було виділено всього 173 млн. грн., у 2008 р. – 177,2 млн. грн., а в 2009 р. – 151,6 млн. грн., або 0,06% загальних бюджетних витрат [15, с. 16], у той час як у країнах Європи склалася практика витратити на підтримку організацій громадянського суспільства із державного бюджету приблизно 2–3%.

Не менш очевидною стає й необхідність розробки прозоріших механізмів розподілу таких бюджетних асигнувань та контролю над їх використанням – на сьогодні бюджетне фінансування виконує переважно функції субсидій, які прямо не залежать від очікуваних чи досягнутих громадськими організаціями результатів. Законодавство не визначає, як має здійснюватися розподіл цих коштів. Фінансова підтримка громадських організацій відбувається більше за принципом "хто краще попросить". Органи виконавчої влади мають можливість розподіляти кошти між громадськими організаціями в ручному режимі, без визначення публічних пріоритетів та процедур, часто – в умовах конфлікту інтересів. Лише 9 із 65 центральних органів виконавчої влади та 14 із 465 міст проводили у 2009 р. конкурси в рамках державного фінансування громадських організацій. Тільки незначна кількість організацій громадянського суспільства має доступ до державної фінансової підтримки: у 2009 р. лише 3 організації (або менше 0,004%) із зареєстрованих в Україні організацій громадянського суспільства стали переможцями тендерів у рамках державних закупівель на суму 2,96 млн. грн. [15, с. 17].

Що стосується непрямого фінансування державними органами громадських організацій, то в Україні також існують суттєві проблеми. Впливають вони вже з того, що в країні склалася складна ситуація з оподаткуванням у цілому: за загальною оцінкою прозорості та адміністрування системи оподаткування на 2009 р., здійсненою Світовим банком, Україна посіла 180-е місце у світі. На середину 2009 р. громадські організації могли бути платниками 11 загальнодержавних та 7 місцевих податків і зборів, що ускладнює їхню звітність та потребує значних витрат на бухгалтерські та юридичні послуги в разі суперечок з органами контролю. Сучасна система українського оподаткування не містить стимулів для донорів громадських організацій. Ця система занадто складна, і більшість бізнес-компаній просто воліють не мати з нею справи.

Зважаючи на сказане вище, необхідно підкреслити, що такі взаємостосунки між органами влади та організаціями громадянського суспільства негативно впливають на потенційні можливості останніх у вирішенні проблем соціальної нерівності в суспільстві. Робота в цьому напрямі мала б здійснюватися, у першу чергу, через залучення організацій громадянського суспільства до соціальної роботи, благодійницької діяльності, а також шляхом їх активної участі в контролі за діяльністю органів влади, дотриманням чинного законодавства, особливо у сфері прав та свобод громадян.

Що стосується України, то необхідно відзначити, що діяльність громадських організацій щодо вирішення соціально-економічних проблем, зокрема тих із них, що пов'язані із соціальним розшаруванням, благодійницькою роботою, має глибокі історичні корені. Проте нинішня Українська держава поки що не бачить у громадських організаціях реальних партнерів у вирішенні болючих соціально-економічних проблем, питань, породжених з року в рік зростаючою соціальною нерівністю.

Вітчизняне законодавство надає право недержавним організаціям брати участь на ринку соціальних послуг, залучати бюджетні кошти для здійснення такої діяльності й отримувати плату за послуги від отримувачів. Однак головним гальмуючим чинником у цьому контексті є недостатня фінансова база суб'єктів громадянського суспільства. Адже саме від наявності фінансових і матеріальних ресурсів, а також від ефективного їх використання значною мірою залежать змістовні характеристики діяльності громадських організацій, реалізація їх потенціалу. В Україні ж лише 20% недержавних організацій, які вирішують соціальні проблеми, отримують фінансову підтримку від органів влади [16]. З року в рік скорочується частка коштів, виділених з державного бюджету, у щорічних витратах громадських організацій: у 2009 р. надходження з державного бюджету становили 98,3 млн. грн. при загальній сумі всіх надходжень 2 218,6 млн. грн., або 4,4%, тоді як у 1996 р. ця частка становила 12,6%. При цьому, наприклад, громадські організації Запорізької та Івано-Франківської областей упродовж 2009 р. взагалі не фінансувалися з державного бюджету, а в Одеській обл. таким структурам було виділено 10,9 тис. грн., в Черкаській обл. – 14,3 тис. грн. [12, с. 10, 54, 55]. Звичайно, це не йде ні в які порівняння з розвиненими демократичними країнами, де держава бере на себе зобов'язання створити сприятливі правові умови для організацій громадянського суспільства та забезпечує значну частину фінансування їх діяльності – наприклад, у країнах Євросоюзу 40–60% бюджету організації формується державним фінансуванням.

Відповідно до отриманих соціологічних даних, рівень співпраці між громадськими організаціями та державними структурами на місцевому рівні є вищим, ніж на національному рівні. За даними дослідження "Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України, 2002–2009 роки", частка респондентів, що зазначили відсутність співпраці на регіональному рівні, становить 2%, тоді як частка тих, хто це відзначив на національному рівні, становить 7%, а відсоток представників громадських організацій, які вважають, що рівень співпраці є середнім (кращим) – відповідно 45 і 30%. Щоправда, останнім часом дещо підвищився відсоток респондентів, які вважають, що рівень співпраці на регіональному рівні є низьким (42% у 2009 р. проти 38% у 2007 р.) [11, с. 50–51].

Найбільш ефективним для підтримки громадськими організаціями соціальної сфери у країнах Європи та СНД визнане соціальне замовлення.

По суті, соціальне замовлення є механізмом виявлення й відбору ефективної, раціональної для розв'язання конкретних соціальних проблем громадської ініціативи та забезпечення її подальшої підтримки на основі контракту. Кошти від держави надаються після конкурсного розгляду послуг і спроможності громадських організацій щодо вирішення визначених місцевих проблем. Відмінність цього механізму від прямих державних субсидій полягає у цільовому спрямуванні коштів на підтримку послуг організацій.

Проте в Україні соціальне замовлення в громадських організацій поки що недостатньо поширене через відсутність відповідного законодавства, слабку методичну базу, недостатність знань і навичок представників органів влади й виконавців щодо організації та проведення конкурсів. Проблемним є можливість вивільнення частки коштів із тих, що призначені на соціальний захист і соціальне забезпечення. Ці кошти жорстко прив'язані до утримання державних інституцій і закріплені в делегованих повноваженнях органів місцевої влади. Міжнародний досвід свідчить, що стимулом для розвитку контрактного принципу є відмова від політики інституціоналізації, що передбачає пріоритетний розвиток закладів у громаді.

У більшості країн світу недержавним неприбутковим організаціям дозволено здійснювати економічну діяльність, тобто фінансувати свою діяльність за рахунок власних доходів від продажу товарів та послуг клієнтам. Особливістю українських громадських організацій, на відміну від закордонних, є те, що більшість з них не ставить перед собою завдання виконувати економічні функції в соціальній сфері. Вони будують свою діяльність не на принципах господарювання, а на виконанні благодійницьких функцій. Пошук і залучення безповоротної фінансової допомоги домінує у функціях менеджерів недержавних організацій. Так, за даними Держкомстату України, в 2009 р. джерелом фінансування громадських організацій були: надходження з державного бюджету – 4,4%, членські внески – 14,2%, надходження від благодійності – 41,5% і лише 23,6% – надходження від підприємств, організацій, заснованих та створених для виконання статутних цілей. При цьому частка останніх надходжень з року в рік скорочується – якщо в 1996 р. вона становила 33,2%, у 2008 р. – 26,7%, то в 2009 р. – уже лише 23,6% [12, с. 10]. Тому більшість громадських організацій не мають досвіду господарської діяльності, правила і процедури, поширені в комерційному секторі, поки що маловідомі та малозрозумілі більшості громадських організацій.

З іншого боку, законодавство не сприяє економічній діяльності неприбуткових недержавних організацій. Так, громадська організація не може напряму займатися господарською діяльністю, а лише через госпрозрахункове підприємство (згідно із Законом "Про об'єднання громадян"). Створені таким чином підприємства втрачають статус неприбуткових і зобов'язані зареєструватися в органах державної податкової інспекції та вносити до бюджету платежі у порядку і розмірах, передбачених законодавством.

Демократичні перетворення сучасної історичної доби та європейський цивілізаційний вибір України спонукають владу й суспільство до налагодження соціального діалогу. Диференціація громадян країни за доходами, прагнення відійти від усталеного патерналізму держави попереднього періоду спонукають до пошуку нових підходів щодо розвитку всієї сфери соціальної політики. У суспільстві стали досить активно пропагувати ідеологію соціального діалогу, покликану забезпечити громадянський мир в умовах радикальних ринкових перетворень та впровадження сучасних засад розвитку народного господарства.

Трансформаційні перетворення супроводжувалися цілеспрямованою діяльністю з напрацювання необхідних політико-правових актів, які сприяли б формуванню системи соціального діалогу в суспільстві. Характерною особливістю всіх цих заходів було те, що в нашій країні, як і в країнах Центрально-Східної Європи, формування складових системи соціального діалогу відбувалося, так би мовити, "зверху", а не "знизу", як це було в індустріально розвинутих країнах. У травні 1993 р. було утворено Національну раду соціального партнерства, з цього ж року укладаються тарифні угоди, а потім – генеральні угоди між Кабінетом Міністрів і профспілковими організаціями України, з 1997 р. також з Українським союзом промисловців і підприємців, а з 1999 р. – з Конфедерацією роботодавців України. Указом Президента України в листопаді 1998 р. створюється національна служба посередництва та примирення, а з грудня 2005 р. – Національна тристороння соціально-економічна рада.

Положення Генеральної угоди діють безпосередньо і є обов'язковими для всіх суб'єктів, що перебувають у сфері дії сторін, які підписали угоду. Остання, десята угода – Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки, була укладена 9 листопада 2010 р. На жаль, процес її укладання у зв'язку з політичними подіями, зокрема проведенням президентських виборів, а також складною соціально-економічною ситуацією, що склалася в період економічної кризи, затягнувся. Проте, оцінюючи в цілому зміст нової угоди, необхідно підкреслити її соціально орієнтований характер та те, що вона містить ряд принципово нових положень, спрямованих на реформування системи оплати праці. Важливим є те, що в новій Генеральній угоді набагато більше уваги приділено процедурі соціального діалогу. Зокрема, сторони домовилися: вважати, що висновки та рекомендації, прийняті за результатами проведення соціального діалогу, є обов'язковими для розгляду органами державної влади, організаціями, до яких вони надсилаються, з наступним інформуванням соціальних партнерів. Кабінет Міністрів України взяв на себе зобов'язання утворити за участю представників соціальних партнерів при центральних органах виконавчої влади та державних колегіальних органах, які приймають відповідно до їх повноважень рішення про зміну та регулювання тарифів і норм для населення

(на електроенергію, газ, послуги транспорту і зв'язку), постійно діючі тристоронні дорадчі органи. Можна вважати, що остання Генеральна угода дещо наблизила Україну до стандартів Євросоюзу, у тому числі й у підвищенні соціальних стандартів. Отож наступним важливим кроком має стати дотримання всіма сторонами умов угоди.

Підсумовуючи викладене вище, необхідно підкреслити, що в Україні держава продовжує не сприймати повною мірою організації громадянського суспільства як рівного партнера в системі організації та надання соціальних послуг і не готова передавати громадським організаціям фінансові ресурси й частину повноважень у цій сфері. Усе це негативно впливає на вирішення питань, породжених соціальною нерівністю, яка поглиблюється в сучасному українському суспільстві.

Для того, щоб організації громадянського суспільства стали відігравати більш активну роль у суспільному житті, стали дієвішим чинником у ліквідації наслідків фінансово-економічної кризи, для посилення впливу "третього сектору" на вирішення проблем соціальної нерівності, на нашу думку, необхідно уже впродовж найближчого часу, як мінімум, реалізувати такі пріоритетні завдання:

- спростити та здешевити процедуру створення і реєстрації організацій громадянського суспільства, привести українське законодавство у відповідність до Рекомендацій Комітету Міністрів держав – членів Ради Європи про правовий статус неурядових організацій в Європі (CM/Rec(2007)14), зокрема прийняти Закон України "Про громадські організації", що враховуватиме ці рекомендації;
- розробити та затвердити Стратегію розвитку громадянського суспільства в Україні, яка, враховуючи досвід розробки та впровадження Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, містила б системний підхід до розв'язання проблем співпраці органів державної влади та організацій громадянського суспільства;
- внести до законодавства України положення, які б дозволяли громадським організаціям проводити економічну діяльність без мети одержання та розподілу прибутку, тобто фінансувати свою роботу за рахунок власних доходів від продажу товарів та послуг клієнтам;
- запровадити ефективну та прозору систему державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства на основі переважно конкурсних механізмів, для цього слід внести зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", а також Кабінету Міністрів України ухвалити Порядок проведення конкурсу з визначення програм і заходів, розроблених громадськими організаціями, для виконання яких надаватиметься державна фінансова підтримка;
- залучати неурядові організації до надання соціальних послуг громадянам, прийняти нову редакцію Закону України "Про соціальні послуги",

внести відповідні зміни в Бюджетний кодекс, ухвалити постанову Кабінету Міністрів України "Про порядок встановлення стандартів соціальних послуг", що дозволить розширити можливості громадських організацій щодо надання таких послуг та створить умови щодо їх фінансування на підставі контрактів на закупівлю таких послуг коштом державного та місцевих бюджетів;

- запровадити державну цільову програму підтримки розвитку волонтерської діяльності в Україні, яка відповідатиме законодавству Європейського Союзу в цій сфері;
- створити цільовий державний фонд сприяння розвитку громадянського суспільства з незалежною формою урядування (громадським правлінням), що дозволить на прозорих конкурсних засадах та за участю представників різних організацій громадянського суспільства здійснювати підтримку ініціатив, спрямованих на розвиток громадянського суспільства та просування демократичних реформ;
- формувати скоординовану державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства, запровадити практику щорічних урядових слухань з питань розвитку громадянського суспільства та розгляду Національної доповіді про розвиток громадянського суспільства в Україні;
- посилити політичну просвіту та формування політичної культури населення як умови і фактора подолання індивідуального егоїзму в публічній політиці, привернення уваги громадян до проблем забезпечення загального блага.

На думку автора, реалізація запропонованих, а також ряду інших заходів дозволить успішніше долати наболілі проблеми, пов'язані із майновим розшаруванням суспільства, вирішувати в цілому важливі соціально-економічні проблеми в умовах становлення громадянського суспільства, сприятиме позитивним перетворенням у суспільному житті країни, її успішній інтеграції у світову спільноту.

1. *Бекешкіна І.* Члени громадських об'єднань як особлива соціальна група / І.Бекешкіна // Українське суспільство 1992–2008 : Соціологічний моніторинг / за ред. д. е. н. В.Ворони, д. соц. н. М.Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2008. – С. 382–395.

2. *Лациба М.В.* Вступ / М.Лациба // Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / М.Лациба, О.Вінніков, Л.Сідельнік, Д.Український. – К. : Укр. незалеж. центр пол. досліджень, 2008. – С. 5–8.

3. *Сідельнік Л.* Послуги НДО як інструмент забезпечення життєздатності третього сектора / Л.Сідельнік // Розвиток громадянського суспільства України в 2008 році: плани на майбутнє / О.Айвазовська, О.Вінніков, Г.Голубовська-Онісімова та ін. ; за ред. М.Лациби. – К. : Агентство "Україна", 2009. – С. 61–67.

4. Білецький В. "Третій сектор" як основа громадянського суспільства / В.Білецький // Зб. наук. пр. : за дослідницькою програмою кафедри філософії "Громадянське суспільство як здійснення свободи" / за ред. А.Карася. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2006. – Вип. 3. – С. 62–82.
5. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні : загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / за ред. І. Попова. – К. : Укр. незалежний центр політ. дослідж., 2006. – 32 с.
6. Головаха Є. Соціальні зміни в Україні та Європі: за результатами "Європейського соціального опитування", 2005–2007 роки / Є.Головаха, А.Горбачик. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2008. – 152 с.
7. Опитування: в Україні поменшало демократії та свободи слова [Електронний ресурс] // Сайт Укр. центру екон. і політ. дослідж. ім. О. Разумкова. – Доступний з: http://www.razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=351.
8. Відчуття громадянами згорання свободи слова // Сайт Соціологічної групи "Рейтинг" [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://ratinggroup.com.ua/products/politic/data/entry/13929>.
9. Українське суспільство 1992–2009. Динаміка соціальних змін / за ред. д. е. н. В.Ворони, д. соц. н. М.Щульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2009. – 565 с.
10. Українське суспільство 1992–2010. Соціологічний моніторинг / за ред. д. е. н. В.Ворони, д. соц. н. М.Щульги – К. : Ін-т соціології НАН України, 2010. – 636 с.
11. Поливода Л. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2009 роки : Звіт за даними дослідження / Л.Поливода, С.Голота. – К. : ТОВ Видавн. дім "Купол", 2010. – 112 с.
12. Громадські організації в Україні у 2009 році : стат. бюл. – К. : Держкомстат України, 2010. – 155 с.
13. Лацуба М.В. Чому нам потрібен новий закон "Про громадські організації" / М. Лацуба, О. Вінніков, М. Слюсаревський. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2008. – 40 с.
14. Предпосылки возникновения гражданского общества, его структура и связь с государством [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://view.aspx.htm>
15. Реформування системи державного фінансування організацій громадянського суспільства в Україні : Біла книга // Громадянське суспільство. – 2010. – № 2. – С. 16–21.
16. Горелов Д. Роль громадянського суспільства у реформуванні системи надання соціальних послуг населенню / Д.Горелов [Електронний ресурс] . – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/desember08/28.htm>.

Отримано: 17.01.11

В.А. Головенько, канд. полит. наук

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОРГАНИЗАЦИЙ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК ВАЖНЫЙ ФАКТОР СМЯГЧЕНИЯ
ПРОБЛЕМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО НЕРАВЕНСТВА

Автор статьи рассматривает проблему взаимодействия органов власти и организаций гражданского общества как важную детерминанту смягчения проблем, порожденных социально-экономическим неравенством. При этом исследование проводится с методологических позиций, учитывающих то, что понятие "гражданское общество" определяется как самоорганизованная система социально-экономических и политических отношений, функционирует в правовом режиме социальной справедливости, свободы, удовлетворения материальных и духовных потребностей человека как высшей ценности общества.

Ключевые слова: организации гражданского общества, органы государственной власти, социально-экономическое неравенство.

Golovenko V.A., Ph.D. in Politics

COOPERATION OF THE AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY
ORGANIZATIONS AS AN IMPORTANT FACTOR TO MITIGATE
THE PROBLEMS OF SOCIAL INEQUALITY

Author of the article concerns the interaction between governments and civil society organizations as important determinants of mitigating the problems caused by socio-economic inequality. At the same time research is conducted with the methodological positions, which consider that the concept of "civil society" is defined as a self organized system of socio-economic and political relations, which is functioning in a legal mode of social justice, freedom, and satisfaction of material and spiritual needs of man as the highest value of society.

Key words: civil society organizations, government agencies, socio-economic inequality.