

І. П. Динникаспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентіві України

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОГО СЕКТОРУ У ПОБУДОВІ КОНСТРУКТИВНОГО ДІАЛОГУ З ДЕРЖАВОЮ

У статті здійснено аналіз теорії та практики побудови конструктивного діалогу громадського сектору з державою, подано характеристику походження громадського сектору, що склалася історично, охарактеризовано поняття та ознаки неурядових організацій та їх статус у контексті взаємодії із державою, розкрито вплив та роль громадського сектору на прийняття державно-управлінських рішень у період системних змін у сучасній Україні.

Ключові слова: громадські організації, органи державної влади, громадянське суспільство, «громадський сектор», вдосконалення суспільства та держави, громадянська активність, соціальний діалог.

Постановка проблеми. Важливу роль у побудові конструктивного діалогу між суспільством та державою відіграють громадські об'єднання та рухи (непідприємницькі організації в Україні), що є важливою складовою частиною для забезпечення конструктивного діалогу між державою та суспільством. Громадянське суспільство є одним із потужних ресурсів України, чий впливовість підтверджують звіти міжнародних організацій та саме суспільство. Однак останнім часом дедалі більше наростає конфлікт між громадянським суспільством та органами державної влади, які вважають цей ресурс дуже гучним і проблемним.

Актуальною проблемою сучасного суспільства є побудова конструктивного діалогу між державою та організаціями третього сектору; вивчення її має ґрунтуватися на структурно-функціональному аналізі теорії та практики. Система влади в Україні залишається поки ще досить закритою для громадян, однак громадські організації, асоціації та групи громадян відіграють важливу роль у здійсненні системних реформ та трансформації Української держави. Відомі експерти відзначають внесок організацій третього сектору у формування сучасного громадянського суспільства в Україні, у становлення демократії, захист прав і свобод громадян та побудову правової держави, для якої на перше місце виходить життя людини та її права. Громадські організації, як невід'ємний структурний елемент громадянського суспільства, тісно пов'язані із сучасною системою суспільства.

Актуальність даного питання вплинула на вибір теми нашого дослідження, спрямованого на пошук методології оцінки ефективності громадського сектору у побудові конструктивного діалогу між суспільством та державою у сучасній Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців побутують різні погляди стосовно досліджуваної теми. М. Чернишевський вважав, що «державна не може не мати прямого впливу на економічну діяльність. Усі ті дії, яких вимагає здоровий розум та справедливість, усі вони становлять не тільки право, а й прями́й обов'язок держави» [1, с. 145–147]. На думку А. Моїсеєвої, сьогодні Українська держава взяла на себе домінуючу роль у побудові громадянського суспільства, оскільки було прийнято низку законів, постанов, указів, що створюють ґрунт для використання таких форм вияву громадянської активності, як обговорення пропозицій, зауважень щодо законопроектів, участь у виборах, в об'єднаннях громадян, у місцевому самоврядуванні, громадянські ініціативи, акти громадянської непокорі [6, с. 164].

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз теорії та практики побудови конструктивного діалогу між державою та організаціями третього сектору. Досягнення даної мети допоможе вирішити такі дослідницькі завдання, як: дати характеристику походження громадського сектору, що склалася історично; охарактеризувати поняття та ознаки неурядових організацій та їх статус у контексті взаємодії із державою, проаналізувати вплив та роль громадського сектору

на прийняття державно-управлінських рішень у період системних змін у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Громадські організації – їх називають «неурядові» (далі – НУО) – є формою самоорганізації громадян. Цілі зазначених організацій мають великий спектр значень і залежать від засновників. Це може бути як об'єднання за інтересами, хобі чи спортивними вподобаннями (саме такі НУО були поширені в СРСР), так і організації, завданням яких є вплив на економічну політику окремих суб'єктів (як профспілки), регіону чи держави в цілому (наприклад, спілки підприємців). Найголовніше, що вирізняє неурядові організації, – це неприбутковість, на відміну від бізнесу, і непідпорядкованість державній бюрократії [3].

Історія НУО в країнах «розвинутої демократії» бере свій початок від ремісничих спілок та купецьких союзів у середньовічній Європі, що усвідомлювали спільність своїх інтересів у контактах із урядами, а також необхідність координації дій при веденні економічної діяльності. Такі спілки, крім діяльності, спрямованої на досягнення цілей її членів, займалися також і меценатством.

Із початком розвитку демократичних процесів у посткомуністичних суспільствах на їх терени прийшли міжнародні фонди-донори, місією яких є поширення ідей демократії в світі.

Міжнародні фонди-донори побудували систему фінансування «третього сектору» в Україні і запровадили принципи оцінки діяльності за виконанням громадських проектів. Фактично завдяки їм в Україні діє більшість неурядових організацій, діяльність яких торкається найрізноманітніших сфер життя – від регіональної політики до допомоги громадянам.

За ці роки в Україні сформувалося співтовариство громадських організацій і їх діяльність вже має вплив на суспільні події [9].

У першу чергу необхідно з'ясувати, які існують сфери діяльності неурядових організацій в Україні.

У сьогоднішньому державно-організованому суспільстві виділяють такі сфери його діяльності:

а) *адміністративно-самоврядна*, яку можна поділити умовно на дві незалежні одна від одної частини – *адміністративну* (державно-владну) та *самоврядну* (владну). До першої належать органи державної влади та місцевого самоврядування. До другої – адміністративний апарат, основу якого складають професійні публічні службовці та посадові особи місцевого само-

врядування, а також різні недержавні за своїм формально-юридичним статусом інституції, які контролюються державою [9, с. 4–7]. Це, наприклад, різні дослідницькі фонди та інформаційні центри.

б) *економічна сфера* суспільної діяльності представлена системою підприємств, що займаються діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутку.

в) *громадсько-політична (децентралізована), або «третій сектор»*, складається з організацій, утворених за власною ініціативою засновників, незалежно від волі органів влади чи посадових осіб, для сприяння самореалізації громадських ініціатив, для реалізації духовних, культурних, політичних та інших інтересів організованих груп населення. «Третій сектор» називають ще сектором сприяння самореалізації громадських ініціатив [2, с. 4–7], який включає політичні партії, інші громадські об'єднання, різноманітні благодійні фонди, незалежні некомерціалізовані дослідницькі центри та засоби масової інформації і т.д.

У ліберальному суспільстві поширення набули громадські об'єднання різних ідеологізованих спільнот, професійних, вікових, статевих, регіональних, етнічних, мовних та інших соціальних груп, спільнот, що об'єднуються на базі аматорських або певних ситуативних інтересів.

Необхідно зауважити, що організації «третього сектору» здійснюють свою діяльність на таких загальних конституційних принципах:

– принцип свободи об'єднання. Конституція України надає право своїм громадянам на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36);

– принцип добровільності. Організація засновується на основі доброї волі осіб чи особи, що виступає засновником. Вступ до організації будь-кого з учасників здійснюється на основі непримушеної його волі;

– принцип непідпорядкування владі. Організації «третього сектору» не засновані владою і не перебувають в її управлінні чи під її контролем;

– принцип самоврядування. Керівництво організацією здійснюється її учасниками відповідно до статутних документів;

– принцип рівноправності. Усі члени організації мають рівні права;

– принцип законності. Діяльність організації здійснюється в межах, визначених законодавством і установчими документами;

– принцип вільного вибору напрямків своєї діяльності;

– принцип департизації. Відповідно до ст. 37 Конституції України, не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади, а також на державних підприємствах та інших державних установах і організаціях.

Існують п'ять соціально-політичних і три економічних причини, що спонукають до створення в демократичних державах різних аналітичних центрів, які працюють в інтересах суспільства в цілому та повинні взаємодіяти з державою для реалізації своєї місії.

1) *Плюралізм і терпимість народу.* Це означає, з одного боку, наявність серед народу досить стійких груп людей, що мають спільні інтереси, які можна вирішити або захистити спільними зусиллями, а з іншого боку, – це терпимість суспільства до думок таких груп людей і можливість дати цим людям право на реалізацію своїх інтересів.

2) *Невідповідність ринкових механізмів потребам суспільства.* Ця причина проявляється в тому, що недостатність соціального чи іншого забезпечення з боку державних органів і підприємств спонукає до створення різних благодійних організацій, фондів або установ. Наразі це питання є дуже актуальним, оскільки через агресію Російської Федерації на Сході України страждають невинні люди, які залишаються без засобів до існування, і допомога благодійних фондів для них – єдина можливість вижити.

3) *Історичні традиції.* Ця причина є досить важливою, але її роль в різних країнах суттєво відрізняється. Якщо брати Україну, то тут у сільських поселеннях побутувала традиція зведення будинків для односельців, коли всі разом будували житло для однієї людини чи для всієї громади, але не за гроші, а лише за частування. Серед українських заможних людей XVIII – поч. XX ст. була досить поширена благодійність. На жаль, за радянських часів ці традиції були порушені. Тому сьогодні український «третій сектор» страждає від відсутності традицій благодійності та колективізму, які були присутні в українському суспільстві сто років тому і тільки зараз починають відроджуватися.

4) *Право на свободу слова, зібрань та демонстрацій.* Дане право закріплене в більшості

демократичних держав. Тому саме ці фундаментальні права є реальними причинами створення організацій.

Закон України «Про громадські об'єднання» (ст. 1) дає чітке визначення поняття громадського об'єднання, а саме: громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи. Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу, громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку [5].

Далі необхідно зазначити головні ознаки підприємницьких організацій:

1) Недержавний характер організації. Це означає, що держава в особі органів державної влади не є засновником такої організації і не здійснює адміністративного управління.

2) Самоуправління. Керівництво організацією здійснюється її учасниками відповідно до її статутних документів.

3) Добровільність. Організація створюється на основі доброї волі осіб чи особи, що виступає засновником.

4) Некомерційність. Організації не створюються з метою вести підприємницьку, комерційну діяльність. Це не означає, що організація взагалі не має права займатися комерційною діяльністю, але вона не може бути її основою.

5) Неприбутковість. Метою створення організації не може бути одержання прибутку, що розподіляється між її членами, засновниками.

6) Корисність організації. Дані організації повинні приносити користь суспільству, опікуватися проблемами, які є важливими для суспільства.

В умовах формування та розвитку громадянського суспільства профспілки виходять за межі суто економічних інтересів найманих

працівників і діють поза ринком праці, прагнучи поліпшити життя громадян [4, с. 169]. Підтвердити цю думку може дослідження В.Ф Цвиха, який, проаналізувавши історію виникнення та еволюцію профспілкового руху і громадянського суспільства, стверджує, що з моменту свого виникнення у капіталістичному індустріальному суспільстві профспілки як організації найманих працівників, які переслідувалися владою і були частиною економічного суспільства та ринкових відносин, у процесі свого розвитку сформувалися як інститут громадянського суспільства [7, с. 14–15].

У відносинах профспілок і держави «класичною» є та модель відносин, яка склалася в країнах Заходу: за загальним правилом, чим вужчий «елітарний» характер мали профспілкові організації, об'єднуючи лише найкваліфікованіших для свого часу працівників, тим більш вільними, добровільними і незалежними від держави вони були [2, с. 117–119].

До другої групи громадських організацій за значенням для розбудови в Україні правової держави і громадянського суспільства належать культурно-релігійні, просвітницькі, етнічні та екологічні організації.

Із вищенаведеного аналізу побудови взаємовідносин держави з громадськими об'єднаннями різних видів можна зробити висновок, що взаємовідносини і форми взаємодії держави та громадських організацій залежать від виду конкретної організації та її значення для розвитку та вдосконалення суспільства і держави. Взаємовідносини громадських організацій та органів державної влади можна забезпечити і регулювати через три види правового регулювання: правове, корпоративне і договірне. Подальші дослідження з даної теми повинні стати науковим підґрунтям для вдосконалення нормативно-правової бази щодо створення та діяльності в майбутньому різних видів громадських організацій.

А. Моїсеєва виокремлює такі причини, що знижують прояви громадянської активності українського населення:

- створення громадських комітетів відбувається під тиском, невчасно, з перенесенням термінів проведення;

- результати громадських слухань мають рекомендаційний характер. Дуже мало з них втілюються на практиці, і все це виглядає досить декларативно;

- соціальний моніторинг має декларативний характер і не дає змоги громадськості від-

стежувати впровадження державних рішень на місцевому рівні;

- не створені дієві механізми впровадження пропозиції громадськості щодо поліпшення процесу ухвалення рішень;

- громадські організації є більш закритими до населення і не розповсюджують інформацію про свою діяльність серед громадян. Громадянська активність збільшує прозорість процесу прийняття рішень, підвищує відповідальність посадових осіб перед виборцями та сприяє підвищенню ефективності діяльності органів державної влади [6, с. 166].

Головною перевагою співпраці з державою для громадських організацій є доступ до ресурсів та вплив на поступове реформування цієї держави. Також, з іншого боку, держава отримує багато користі від співпраці з громадськими організаціями – перш за все в інтелектуальній сфері. Окрім того, в певних випадках громадські організації можуть діяти успішніше та ефективніше, ніж державні інституції. Залучення державними структурами громадських організацій дозволить їм зробити свою діяльність більш відкритою та прозорою [8]. Але, щоб співпраця була ефективною, необхідною умовою є паритетність партнерів. На жаль, на сьогодні не кожна громадська організація може стати паритетним партнером для державних структур, оскільки більшість із них спроможна бути лише прохачами. Проте на сучасному етапі взаємовідносин держави та суспільства громадські організації посилюють свої позиції у співпраці з державою. Наразі громадським організаціям необхідно підвищувати рівень співпраці між собою, тоді співпраця з державою також буде більш ефективною. До того ж, існує дуже багато відмінностей між публічним та урядовим секторами. Серед рис громадського сектору виділяють такі, як: незалежність окремих організацій, неієрархічна структура, різноманітні джерела фінансування, гнучкість застосовуваних методів. Для державного сектору характерні: ієрархічна структура, одне постійне джерело фінансування, нееластичність застосовуваних методів, обмежені можливості впровадження змін. Звичайно, бар'єри співпраці у більшості випадків є психологічними, і тут головну роль відіграє людський фактор, а не правовий. Тому необхідно докладати максимум зусиль для подолання перешкод на шляху налагодження співпраці.

Висновки та пропозиції. Отже, у сучасному суспільстві кожна інституція повинна нести відповідальність за порядок і справедливість

у державі. І саме у сфері взаємовідносин громадських організацій та органів державної влади виникло поняття соціального, конструктивного діалогу. Для громадських організацій соціальний діалог означає налагодження конструктивної взаємодії між державними структурами, комерційними установами та громадськими організаціями для вирішення соціально важливих проблем. Кожний сектор відповідає за вирішення існуючих соціальних проблем, однак самостійно вирішити всі проблеми кожен окремий сектор не здатен, тому в основі побудови конструктивного соціального діалогу між державою та громадським сектором мають бути взаєморозуміння, повага, відкритість, толерантність один до одного, які базуються на принципах солідарності та розподілі функціональних обов'язків та відповідальності за вирішення суспільно значущих проблем.

Список використаної літератури:

1. Верник О.І. Межі державної влади / Верник О.І., Куфтирєв П.В., Машков А.Д. та ін.; за заг. ред. В.П. Самохвалова. – К., 2001. – С. 145–147.
2. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России / А.Г. Володин и др. – М. : Эдиториал УРСС, 1998. – С. 117–119.
3. «Грантоїди» чи цеглинки громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dt.ua/SOCIETY/grantoyidi_chi_tseglinki_gromadyanskogo_suspilstva.htm.
4. Кравчук В.М. Громадські організації і держава: взаємовідносини в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : [монографія] / В.М. Кравчук. – Тернопіль: ТзОВ «Терно-граф», 2011. – 260 с.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
6. Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ) / упоряд. П.Ф. Вознюк, О.А. Корнієвський, В.М. Яблонський. – К. : НІСД, 2013. – 504 с.
7. Цвих В.Ф. Профспілки і громадянське суспільство: особливості парадигми відносин : автореф. дис. ... док. політ. наук : спец.: 23.00.02 : «Політичні інститути та процеси» / В.Ф. Цвих. – Київ, 2004. – С. 14–15.
8. Як будувати конструктивний діалог з владою: поради ГУРТА [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gurt.org.ua/articles/31309/?order=comments>.
9. Якушик В.М. Роль і місце неприбуткового сектора в суспільстві // Нова громада. – 1997. – № 5. – С. 4–7.

Дынник И. П. Роль общественного сектора в построении конструктивного диалога с государством

В статье осуществлен анализ теории и практики построения конструктивного диалога общественного сектора с государством, дана характеристика происхождения общественного сектора, сложившаяся исторически, охарактеризованы понятия и признаки неправительственных организаций и их статус в контексте взаимодействия с государством, раскрыто влияние и роль общественного сектора на принятие государственно-управленческих решений в период системных изменений в современной Украине.

Ключевые слова: общественные организации, органы государственной власти, гражданское общество, «общественный сектор», совершенствование общества и государства, гражданская активность, социальный диалог.

Dynnyk I. P. The role of the public sector in constructing a constructive dialogue with the state

The article analyzes the theory and practice of constructing a constructive dialogue of the public sector with the state, describes the historical origin of the public sector, describes the notions and characteristics of NGOs in the context of interaction with the state, reveals the influence and role of the public sector on the adoption of the state-managerial decisions during the period of systemic changes in modern Ukraine.

Key words: public organizations, state authorities, civil society, “public sector”, improvement of society and state, civic activity, social dialogue.