

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Статтю присвячено особливостям становлення та функціонування в країнах Європейського Союзу інститутів громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави.

Ключові слова: *недержавна організація, інститут громадянського суспільства, держава, інтерес.*

Статья посвящена особенностям становления и функционирования в странах Европейского Союза институтов гражданского общества как гарантии демократического развития государства.

Ключевые слова: *неправительственная организация, институт гражданского общества, государство, интерес.*

This article is devoted to the peculiarities of formation and functioning in Europe civil society as a guarantee of democratic development.

Key words: *NGO, civil society, social standards, state, interest.*

Постановка проблеми в загальному вигляді.

На сучасному трансформаційному етапі в країнах Європи громадські (недержавні) організації дедалі більше стають майже рівноправними партнерами державних структур у суспільному житті, отримують всезростаючу підтримку з боку як держави, так і громадян. Європейські країни залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації державної політики в усіх сферах життєдіяльності. В Україні інститути громадянського суспільства ще не виступають дієвим інструментом вираження та захисту суспільних інтересів й інтересів громадянина, зокрема.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Аналіз європейського досвіду у сфері розвитку недержавних організацій дозволить визначити особливості співпраці інститутів громадянського суспільства, зокрема, недержавних організацій з органами державної влади для досягнення добробуту в державі.

Виклад основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави: зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством; недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства; механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються; податкове

навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями; більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки; потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню не використовується [8].

Діяльність інститутів громадянського суспільства в нашій державі характеризується недостатнім рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності.

Тому, вітчизняними та міжнародними неурядовими організаціями фіксується низький рівень суспільно значущої добровільної активності українських громадян.

У країнах Європейського Союзу останнім часом відбулося значне переосмислення ролі громадянського суспільства, хоча механізми залучення і визнання важливості громадянського суспільства були закладені в основоположні договори Європейської Спільноти ще від самого початку. Так, згідно з Римськими договорами від 1957 року було створено Європейський економічний та соціальний комітет (далі – ЄЕК) з метою залучення економічних та соціальних груп інтересів до процесу формування спільного ринку [4].

Європейський економічний та соціальний комітет налічує 344 члени, кандидатури яких пропонуються урядами країн-членів ЄС і затверджуються Радою ЄС терміном на 4 роки [4]. Члени ЄЕК представляють різні сегменти громадянського суспільства країн-членів ЄС – роботодавці, профспілки та представники громадських організацій, що опікуються питаннями навколишнього середовища, прав споживачів, розвитку малого та середнього бізнесу тощо. Як

показує практика, саме за участі і, власне, ініціативи ЄЕСК, створюються двосторонні платформи громадянського суспільства ЄС та третіх сторін. 344 радника належать до національних організацій, що представляють організоване громадянське суспільство в Європейському Союзі. Вони виконують свою експертну функцію, що підтверджується їх призначенням. ЄЕСК дозволяє представникам економічних, суспільних, соціо професійних, громадянських організацій бути складовою частиною процесу формування політики та ухвалення рішень на рівні Європейського Союзу.

Доцільно зазначити, що все помітнішим стає економічний ефект від реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, оскільки саме недержавні організації створюють 3-9 % ВВП розвинених країн (5 % у Бельгії, 7,9 % у Канаді) [7]; у громадському секторі країн Європейського Союзу працевлаштовано від 4,4 % до 14 % працездатного населення; у громадському секторі країн Європейського Союзу працює у 10 разів більше осіб, ніж у легкій промисловості, та у 5 разів більше, ніж у харчовій промисловості; у країнах Центрально-Східної Європи громадські організації залучають утрічі більше внутрішніх та зовнішніх інвестицій у соціальну сферу, ніж державні та комунальні установи соціального спрямування; внесок недержавних організацій у ВВП країн Європейського Союзу зростає вдвічі швидше, ніж внесок легкої промисловості; громадянське суспільство створило у світі понад 25 млн оплачуваних робочих місць (найбільша транснаціональна корпорація створює 3,5 млн робочих місць); 60 % представників громадянського суспільства (включно із волонтерами) зайняті у наданні послуг, із них – 40 % зосереджені на соціальних, медичних та освітніх послугах [7].

У країнах з розвинутими традиціями місцевої демократії простежується тенденція зростання частки бюджетної підтримки структур самоорганізації громадян. Наприклад, у Великій Британії у 2010-х роках почала функціонувати урядова програма «Grassroots Grants», через яку надаються бюджетні кошти, спрямовані на підтримку організацій та ініціатив, які вирішують проблеми місцевих спільнот [6]. Також до джерел фінансування органів самоорганізації належать державні та комунальні гранти та інші ресурси, що надаються для виконання державних та муніципальних контрактів. Поширення набуває практика, коли органи влади повністю делегують неурядовим організаціям вирішення певних соціальних проблем та фінансують їх діяльність.

Починаючи з 1990-х років, система реального місцевого самоврядування і самоорганізації громадян почала поширюватися і у країнах Центральної і Східної Європи [6]. Щодо локального територіального устрою, то впродовж постсоціалістичних десятиліть відбулися пов'язані, хоча й подекуди, протилежні процеси: утворення нових територіальних громад на основі поділу існуючих у період соціалізму, а також об'єднання існуючих спільнот з малою кількістю жителів у більші. У першому випадку, громадяни переслідували мету зменшення дистанції до місцевих органів влади, у другому – підвищення ефективності

надання громадських послуг у спільнотах з більшими ресурсами.

Для врегулювання проблеми існування малих, а, отже, незабезпечених ресурсами громад, у різних країнах використовуються відмінні інструменти: у Польщі – стандарт, що територія локальної спільноти повинна мати достатній потенціал для надання громадських послуг і її межі можуть бути зміненими лише рішенням національного парламенту, у Болгарії – норма, що мінімальна кількість жителів має складати 6 тис. осіб, Естонії – 3,5 тис., Латвії – 5 тис., Угорщині – 3 тис. осіб [6]. Окрім того, наприклад, у Естонії держава підписує контракт з місцевими спільнотами, надаючи їм пріоритетну бюджетну підтримку, зокрема, для реалізації великих інфраструктурних проектів [11]. У країнах, що досягли успіху щодо приєднання до європейської спільноти, для стимулювання консолідації використовувалися дотації з бюджету та різноманітних фондів, ініціатив Європейського Союзу, зокрема у формі підтримки спільних проектів.

Доцільно зазначити, що в країнах Центральної Європи була інституалізована практика формування допоміжних органів самоврядування, які створюються у підпорядкованих територіальних одиницях єдиних територіальних громад (населених пунктах, сільських округах, районах); органів територіального громадського самоврядування; громадських ініціатив, які вирішують локальні проблеми, пов'язані, в першу чергу, з захистом території від будівництва небажаних виробничих та інфраструктурних об'єктів, благоустроєм громад, дозвіллям населення, підвищенням інвестиційного іміджу спільнот, їх «відродженням», боротьбою із бідністю [6].

У законодавстві, наприклад, Республіки Польща, передбачені окремі правові форми місцевої самоорганізації громадян, тобто створені правові умови для формування допоміжних рівнів управління в населених пунктах, що входять до складу більших територіальних громад, які, у свою чергу, є основою для функціонування єдиних органів місцевого самоврядування.

Недостатній стан розвитку громадянського суспільства фіксують і статистичні дослідження. Так, в Україні на 10 тис. населення зареєстровано лише 14 громадських організацій. Водночас в Угорщині на 10 тис. населення діє 46 організацій, у Хорватії – 85, а в Естонії – 201 [1]. Частка громадських організацій у ВВП України становить 0,24 %, в той час як у Росії цей показник дорівнює 0,5 %, у Бельгії – 5 %, у Канаді – 7,9 %. При цьому громадські організації України у 2009 році отримали 98,2 млн грн державних субсидій і сплатили вдвічі більшу суму податків – 165 млн грн [1].

Крім того, в Болгарії реєстрація недержавних організацій є безкоштовною і триває не більше місяця. Проте існує конституційна заборона на реєстрацію антиліберальних організацій. У Болгарії, Угорщині, Польщі, Румунії, Словаччині і Чехії законодавчо виділяється спеціальна категорія – недержавні організації, що мають велике суспільне значення, «які реалізують суспільний інтерес». Їх завдання – надавати допомогу різним верствам суспільства у вирішенні соціальних проблем, а державі – у виконанні соціальних функцій. Так, у

польському законодавстві суспільно корисна діяльність визначається як «діяльність, що здійснюється неурядовими організаціями у сфері публічних (суспільних) завдань, визначених законом». До такої діяльності включені: добродійна діяльність, охорона здоров'я, сприяння зайнятості, підтримка підприємництва, освіта, екологія, громадський порядок і безпека, діяльність на користь національних меншин, допомога жертвам стихійних лих та європейська інтеграція.

У Чехії (на основі Закону 1995 р.) функціонують суспільно корисні організації як некомерційні організації, які забезпечують суспільно значущі послуги [3]. Усі громадяни повинні мати рівний доступ до цих послуг. Таким організаціям дозволяється займатися комерційною діяльністю, але прибуток повинен спрямовуватися до резервного фонду, щоб покрити майбутні витрати, а потім може бути використаний для розширення сфери надання послуг.

Сукупність недержавних організацій може бути певним чином класифікована за функціонально-цільовою ознакою. Наприклад, А. Ю. Сунгуров пропонує розділити їх на чотири основні класи за ознакою фокусних груп (контингенту і проблем, на яких націлена діяльність організації): 1) організації, де фокусну групу складають власне їх члени (організації взаємодопомоги, клубні організації); 2) організації, що націлені на вирішення проблем, безпосередньо не пов'язаних з життєвими інтересами їх членів (благодійні, екологічні); 3) правозахисні організації; 4) «інфраструктурні» організації, націлені на сприяння функціонуванню некомерційного сектору [9]. Функціонально-цільова ознака класифікації є однією з головних для визначення недержавних організацій, що потенційно зацікавлені в участі в процесі ухвалення політичних рішень. Частина некомерційних організацій може створюватися для реалізації інтересів і потреб досить вузької групи громадян (фокусної групи). Ініціатива з їх створення також виходить від незначного числа осіб, деякі з них можуть засновуватися одним громадянином. Такі організації, як правило, спрямовані на задоволення інтересів і потреб насамперед своїх засновників та учасників, при цьому можуть досягатися і деякі суспільно-корисні цілі.

Інституціоналізація груп інтересів у вигляді недержавних організацій сприяє більш активній консолідації інтересів. Це дозволяє вивести інтереси в площину публічної політики, заявляти і відстоювати їх відкрито, користуючись легальними

інструментами. У процесі ухвалення, зокрема, політичних рішень повинні брати участь і недержавні організації, що здійснюють різні експертні, дослідні, наукові функції, реалізація яких необхідна при розробці політичного рішення.

Необхідно зазначити, що Україна на законодавчому рівні визнала важливість утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави. Саме таку норму містить Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України». Засади державної політики щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства визначено Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства. Законодавче середовище для розвитку громадянського суспільства має забезпечити: спрощені процедури реєстрації організацій громадянського суспільства; податкові стимули для діяльності організацій громадянського суспільства та їх підтримки з боку індивідуальних та корпоративних донорів; правові можливості забезпечити існування організації через її господарську діяльність; прозорі процедури державної фінансової підтримки громадських організацій; правові гарантії вільного доступу організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів.

Визнаючи роль громадянського суспільства, європейські країни системно залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації державної політики в усіх сферах. Це дозволяє звільнити державу від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань із збереженням високих соціальних стандартів для населення (так, у Німеччині залучення громадських організацій дозволяє заощаджувати 30-37 % вартості таких послуг для держави) [7]; підвищувати якість політичних і публічно-правових рішень через урахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень; забезпечувати ефективну імплементацію публічно-правових рішень населенням. Проаналізувавши європейський досвід у сфері розбудови інститутів громадянського суспільства можна зробити висновок, що складовим елементом демократичного суспільства є громадська активність – ініціативна і добровільна участь людей у виробленні політики на різних рівнях і у різних сегментах життєдіяльності суспільства. Тому вітчизняні державні інституції мають підтримувати громадські ініціативи, створюючи сприятливі умови для їх впровадження та реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні. – К.: ПРООН, 2011. – 28 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/ua_82293White_Paper_Layout_Draft_8.pdf.
2. Громадянське суспільство : проблеми і напрями інституційного розвитку / Уклад. : Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, В. В. Карлова та ін. ; за заг. ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2008. – 56 с.
3. Європейська соціальна хартія (Переглянута): Хартія, Міжнародний документ від 03.05.1996 № ETS N 163 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – N 51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062/page2.
4. Європейський економічний та соціальний комітет у десяти запитаннях [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ntser.gov.ua/assets/files/.../EECK.doc.
5. Лендьял М. Визначення оптимального розміру муніципалітетів у постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи: роль європейських норм місцевого самоврядування / М. Лендьял // Вісник Наукового інформаційно-аналітичного центру НАТО Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника. – Івано-Франківськ : «Гостинець», 2008. – Вип. перший (спеціальний випуск) ; заг. ред. О. Білоуса. – С. 96–104.
6. Лендьял М. О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України: Аналітична записка [Електронний ресурс] / М. О. Лендьял. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/952/>.

7. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: Аналітична доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/XXI-e3446.pdf>.
8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.
9. Свинцова Л. Г. Роль негосударственных организаций в повышении эффективности политических решений / Л. Г. Свинцова, Е. Макаркина // Гуманитарий: актуальные проблемы науки и образования. – 2006. – № 6. – С. 83–88.
10. Finke Barbara Civil Society Participation in EU governance. Living Reviews in European Governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2007-2/>.
11. Municipalities Consolidation in Armenia: Preliminary Study, Yerevan 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.logincee.org/file/16045/library>.

ANNOTATION

At the modern transformational stage in the European countries public (non-state) organizations progressively become almost equal partners of government institutions in public life, and get an increasing support from both the state and its citizens. The European countries attract citizens and their associations to formation and realization of public policy in all spheres of life. In particular, the institutes of civil society in Ukraine do not come forward as an efficient instrument of expression and defense of public and citizen`s interests.

The analysis of civil society development in Ukraine indicates the presence of problem system, which are relevant to both the society and the country: the tendencies to non-transparency, secrecy and bureaucracy are saved in the activity of government executive bodies and local government bodies instead of establishing an effective dialogue with society; imperfection of current legislation creates artificial barriers to creation and activity of civil society institutes; the mechanisms of public participation in the formation and implementation of public policy are not properly realized; the tax burden does not stimulate an activity and development of civil society institutions and its support by domestic charities; the majority of civil society institutes do not have an access to state financial support and domestic charity support; the potential of civil society institutes concerning the social service to the population is not used.

The Activity of civil society institutes in our country is characterized by an insufficient level of their institutional, financial and personnel capacity.

Therefore, the domestic and international non-governmental organizations sets a low level of socially significant voluntary activity of Ukrainian citizens.

There has been a significant rethinking of civil society role in the countries of European Union, although the mechanisms of attraction and recognition of civil society importance were laid out to the basic treaties of the European Community from the very beginning. Thus, according to the Treaty of Rome of 1957, the European Economic and Social Committee (hereinafter – EESC) was created in order to attract economic and social groups of interest to the formation of a common market [4].

The European economic and social committee counts 344 members, the candidatures of whom are offered by the governments of EU state-members and approved by the EU Council for the term of 4 years [4]. The members of EESC represent different segments of civil society of EU states-members – employers, trade unions and public organizations representatives, dealing with the questions of environment, consumers rights, development of small and midsize business, etc. As practice shows, the bilateral platforms of civil society of the EU and third parties are created exactly with the participation and initiative of EESC. 344 advisers belong to national organizations, which represent the organized civil society in European Union. They carry out their expert function, which is confirmed by their purpose. EESC enables representatives of economic, social, socioprofessional, civil organizations to be an integral part of the process of policy formation and decision making at EU level.

Recognizing the role of civil society, the European countries systematically attract citizens and their associations to the formation and implementation of public policy in all areas. It allows to release the state from realization of separate excessively burdensome social tasks with the maintenance of high social standards for population (thus, in Germany, attracting of public organizations allows to economize 30-37 % of the cost of such services for the State) [7]; to improve the quality of political and public-law decisions through the accounting of population necessities, alternatives and possible consequences of decisions, to provide effective implementation of public-law decisions by a population. After analysing the European experience in the area of development of civil society institutions, it may be concluded that the component element of democratic society is a public activity – the initiative and voluntary participation of people in policy formulation on different levels and in different segments of society vital activity. Therefore domestic state institutes should support public initiatives, creating favourable terms for its introduction and realization.

Рецензенти: Сорока С. В., д.держ.упр., доцент;
Шатун В. Т., к.політ.н., доцент.

© Матяж С. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 27.09.2013 р.

МАТЯЖ Світлана Володимирівна – кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри соціальної роботи, психології та педагогіки Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейський досвід взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства.