

УДК:342.72:316.64

ЗАДОРОЖНА Маріанна Іванівна,

канд. наук держ. упр., доц. каф. права

Львів. ін-ту міжрегіональної академії управління персоналом

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ФОРМУВАННІ СОЦІАЛЬНОГО КАПІТАЛУ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

На основі вивчення ролі громадянського суспільства та соціального капіталу для ефективного державного управління аналізується сучасне законодавство у сфері регулювання діяльності громадських організацій і обґрунтовується необхідність його вдосконалення в напрямку сприяння розвитку таких організацій в різних сферах суспільного життя.

Ключові слова: суспільна свідомість, державне управління, гуманізм, громадянське суспільство, соціальний капітал.

Задорожная М. И. Роль общественных организаций в формировании социального капитала: правовой аспект

На основе изучения роли гражданского общества и социального капитала для эффективного государственного управления анализируется современное законодательство в области регулирования деятельности общественных организаций и обосновывается необходимость его совершенствования в направлении содействия развитию таких организаций в различных сферах общественной жизни.

Ключевые слова: общественное сознание, государственное управление, гуманизм, гражданское общество, социальный капитал.

Zadorozhna M. I. The role of NGOs in the formation of social capital: legal aspects

On the basis of study of role of civil society and social capital for effective state administration the analysis of modern legislation is conducted in the field of adjusting of activity of public organizations and the necessity of his perfection is reasonable for direction of assistance to development of such organizations in the different spheres of public life.

Key words: social consciousness, public administration, humanism, civil society, social capital.

Постановка проблеми. Громадянське суспільство є актуальною і популярною категорією в Україні завдяки впливові громадських організацій на людей у напрямі гуманізації, об'єднання та розвитку, а також завдяки поширенню політичної і громадянської культури в середовищі добровільної співпраці та взаємодії. Громадянське суспільство є засобом формування соціального капіталу як властивості і результату розвинутого громадянського суспільства, міри його згуртованості та ефективності. Соціальний капітал визначають як продукт суспільних відносин, який має суттєвий вплив на розвиток всіх сфер суспільства (особливо громадянської культури та суспільної моралі) і за певних обставин може створювати чи підсилювати синергетичний ефект розвитку суспільних організацій. Це довіра і взаємодія, яка формується завдяки суспільним організаціям, підвищує їх ефективність як засобу саморегуляції суспільства.

Держава повинна бути зацікавлена у формуванні соціального капіталу як фактору стабільного та ефективного функціонування суспільства і плідної взаємодії громадян та влади. Однак проблема полягає в обмеженій співпраці влади і громадських організацій, а також нечисленності і недосконалості законодавства, що регулює діяльність громадських організацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття громадянського суспільства викликало значне зацікавлення багатьох дослідників. Розвивали концепцію соціального капіталу і ролі громадських організацій у функціонуванні суспільства і держави Ф. Фукуяма, Р. Патнем, А де Токвіль та ін. Проблему українського законодавства в галузі громадських організацій досліджував М. В. Лациба.

Метою статті є на основі аналізу законодавства про громадські організації вироблення рекомендації з його вдосконалення з огляду на значення громадянського суспільства і формування соціального капіталу.

Виклад основного матеріалу. З часу проголошення незалежності населення України живе в умовах соціальної аномії, що характеризується відсутністю в суспільстві ціннісно-нормативної бази соціальної консолідації (загальних уявлень про те, що добре і що погано, що в цьому суспільстві заохочується, що засуджується і що карається).

Попередня ціннісно-нормативна система, яка консолідувала тоталітарне суспільство, зруйнована, а нова, ґрунтована на демократичних цінностях, так і не сформувалась.

Руйнація системи цінностей знищує гуманізм і провокує агресії. Тому саме політична ситуація в країні, особи і дії політиків, державне управління мають найбільший вплив на суспільну свідомість. Можна зробити висновок, що консолідувати суспільство і розвернути вектор його розвитку в бік реальних демократичних цінностей здатна тільки першочергова і щонайпильніша увага влади до створення умов суворого контролю за виконанням ухвалених (і тих, що перебувають на стадії ухвалення) законів та демонстрація особистих зразків поведінки, які б відповідали не архаїчним, а сучасним демократичним цінностям, що справило б позитивний, гуманістичний вплив на суспільну свідомість.

Державноуправлінська наука на сучасному етапі демонструє потребу подолати відчуження від людської сутності, що вповні розкривається через її найвищі прояви, які необхідно плекати у всіх сферах людського життя, зокрема в політичній діяльності, на державній службі, серед соціальних працівників. Співпраця влади і громадян повинна бути спрямована на розкриття людського потенціалу. Держава повинна нести добро суспільству і кожній людині.

Важливим моментом під час втілення суспільних цінностей у діяльності суспільства, політиці і державній службі, а також для гуманізації суспільної свідомості є соціальний капітал, який може бути духовним орієнтиром людини або повністю розчинити її в спільноті (чому повинна запобігати гуманістична і демократична держава).

Функціонування політичної системи неможливо уявити без повсякденної діяльності великої кількості людей, яким для ефективної співпраці необхідно налагоджувати взаємні контакти, що потребують точок дотику на основі спільності поглядів, життєвого середовища і цінностей. Саме тому настійною вимогою часу є всебічне дослідження суспільної свідомості, моніторинг стану суспільної свідомості, врахування у владних рішеннях громадської думки, сприяння гуманізації суспільної свідомості. Та суспільство XXI ст. вимагає і глибших досліджень. Розширений аналіз державного управління різних країн свідчить про необхідність децентралізації влади, доцільнішого розподілу владних повноважень (адже центральні владні органи не здатні повністю вирішувати потік проблем, що зростає). Отже, проблема суспільної свідомості

чимраз тісніше переплітається з феноменом громадянського суспільства як ефективним механізмом її розвитку і вдосконалення (переходу на вищий рівень, гуманізації, демократизації). Адже оптимальне суспільство формується через свідомість кожного.

За останні десятиліття багато змін відбулось у суспільній свідомості також завдяки структурам громадянського суспільства. Громадські організації сприяють формуванню суспільної свідомості, особливо молоді. Однак попри великі позитивні зрушення, централізація і тотальний владний контроль ще остаточно не зламані. Принаймні в Україні система, що склалась, демонструє нерозвиненість громадянської свідомості й залежність усіх сфер життя регіонів від центральної влади. Та політику (державному службовцю) важливо усвідомити, що адміністративна система, яка гальмує розвиток громадянського суспільства, деформує моральну основу суспільства, перешкоджає вихованню відповідальності та самостійності громадян. Звідси надто велика залежність суспільства від влади, яка пропонує емоційну ширму замість змістовного і системного мислення, необхідного для вирішення проблем країни.

Слід пам'ятати, що історично суспільство з'явилося не лише з виготовленням засобів праці і спільним їх використанням, а й у процесі «виробництва» інтелекту, з виникненням перед людиною питання про природу світу. Об'єктивне і суб'єктивне в людській діяльності нерозривно поєдналися, тому спосіб життя суспільства має таке велике значення для стану суспільної свідомості (як політичний режим), а стан суспільної свідомості може сприяти чи гальмувати вирішення визначальних державних проблем.

Співвідношення суспільного буття і суспільної свідомості не є застиглим. Новітні технології виробництва в наш час не функціонуватимуть без освіченого робітника, який здатен логічно і творчо мислити. Саме духовно-практична єдність сприяє розвитку, підняттю рівня суспільної свідомості. А це і дає змогу говорити про зрілість чи незрілість суспільства. Адже суспільна свідомість виявляється через громадську думку, яка в громадянському суспільстві здатна бути найбільш дієвим засобом впливу громади на політичну систему, більш того – творчою активністю суспільства, що уможливорює реальну побудову добробуту держави і гарантує демократію.

Важливу роль у формуванні соціального капіталу відіграє громадянське суспільство. Громадянське суспільство передусім передбачає соціальні мережі спілкування – павутину перехресного, вільного (з власної ініціативи) і широкого

спілкування та взаємодії між людьми, що формує певні їх якості (фізичні та морально-інтелектуальні), а не структури, в яких це спілкування відбувається.

Зв'язок суспільної свідомості та громадянського суспільства – це найбільш актуальна тема, особливо для нашої держави. Тому перейдемо до детальнішого розгляду питання громадянського суспільства, яке є вагомим засобом гуманізації суспільної свідомості.

З огляду на процесуальний характер соціальних трансформацій громадянське суспільство може розглядатися в аспекті громадянського або національного поступу (розвитку) спільноти. Ключовими елементами поступу є: виражена тенденція до самоорганізації життя і, відповідно, до громадського самоврядування; нагромадження капіталу; потреба громадської активності; супровідне формування належної дискурсивної практики; поглиблення приватної сфери; формування вимог публічної відкритості спільних громадських рішень.

Загальна інтеграція громадського поступу полягатиме в його дискурсивно-етичній спрямованості на реалізацію свободи й автентичності особи, які є модусами самоздійснення людини як громадянина, причетного до державного управління.

Таким чином, здобутки громадянського поступу в Україні можна простежити за тими формами ідентифікації людини і суспільства, в яких максимально виявляються горизонтальні взаємини і стосунки, толерантність, взаємодовіра, солідарність, відкритість критики, самоврядність. Водночас громадянський поступ обертається ростом соціального капіталу з відповідними інтенціями в мові, мисленні, розумінні, діях – у дискурсі, що дасть змогу позитивного гуманізуючого впливу громадянського суспільства і політичної системи в новому розумінні та здійсненні державного управління. Спостерігається дедалі загрозливіший конфлікт між тенденцією державотворення в Україні та українською соціокультурною ідентичністю. Тому доки державотворення в Україні не зустрінеться з цінностями її громадянського поступу, державні інституції матимуть квазіхарактер, а суспільство залишатиметься під дією чинників маргіналізації, тобто Україна не зможе бути по-справжньому незалежною, а підпадатиме під чужий ідеологічний, економічний, а з часом і політичний вплив. Це ще раз вказує на те, що система державного управління повинна стати вирішальним чинником гуманізації суспільної свідомості в тісному зв'язку з традиційними

культурними і морально-етичними цінностями народу і використанням авторитету влади в суспільстві.

Суспільна необхідність гуманізації свідомості актуалізує проблему людиноцентризму в її сучасних вимірах. Фактом стала необхідність переосмислити проблеми професійності, праці, свідомості, цінностей, а разом з ними – владу, право, культуру, ідеологію, що їх все ще розуміють, здійснюють, перетворюють без урахування світоглядних засад ринкової економіки та енергії капіталу, помножених на людські бажання і прагнення.

Оскільки розвиток громадянського суспільства сприяє розвитку соціального капіталу, а також довіри і взаємодії, то сприяння з боку держави громадським організаціям зняло б частку навантаження з владних органів і збільшило б ефективність саморегуляції суспільства. Також зросла б демократизація і гуманізація суспільної свідомості.

Держава повинна сприяти розвитку громадянського суспільства, що покликане захищати конституцію і додержуватись прийнятих у державі законів з одночасною постановкою (озвученням) нагальних проблем суспільства і практичною участю в їх розв'язанні.

Одним із важелів формування соціального капіталу з боку держави могло б слугувати правове забезпечення і гарантії розвитку громадських організацій.

Правові важелі впливу на суспільну свідомість забезпечує законотворча діяльність Верховної Ради України. Однак законодавство у цій сфері не має необхідних механізмів його впровадження. Не розроблено механізмів фінансування, підтримки керівництва громадських і культурних організацій (у бюджеті фінансування культури планується за залишковим принципом). Саме закони в цій сфері повинні були забезпечити умови для естетичного й морального виховання людини, задоволення її соціально-культурних потреб, навчання. Спільність законодавчого комплексу у сфері соціально-культурного будівництва виявляється в єдності мети, принципів, методів правового регулювання, у єдиній їх службовій ролі в суспільстві.

В організаційно-правовому аспекті розрізняють галузі (підгалузі) управління соціально-культурною діяльністю: загальною середньою освітою, вищою освітою, професійно-технічною освітою, мистецтвом і культурно-просвітницькою діяльністю, кінематографією, телебаченням і радіомовленням, видавничою справою, поліграфією і

книжковою торгівлею, охороною здоров'я, фізичною культурою і спортом, соціальним захистом населення, екологічним вихованням.

У сучасній Україні діють закони «Про об'єднання громадян» [4, ст. 504] і «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [3, ст. 2]. Іде активне обговорення нового законопроекту про громадські організації. Однак сучасне законодавство має ряд суттєвих недоліків, що негативно впливає на формування правової культури, необхідної для зростання соціального капіталу і обтяжує появу, реєстрацію та діяльність нових громадських організацій, що обмежує зростання громадянської активності та відповідальності, які так необхідні українському суспільству на сучасному етапі.

У 1997 р. Україна приєдналася до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Цим українська держава як член Ради Європи з 1995 р. взяла на себе зобов'язання гарантувати право на свободу об'єднання (ст. 11) та створити максимально зручні правові й адміністративні умови для заснування, реєстрації та діяльності громадських організацій. У 2008 р. 3 квітня Європейський суд визнав український закон «Про об'єднання громадян» таким, що порушує Конвенцію та є недемократичним. Суд постановив, що українське законодавство та практика його застосування обмежує право громадян на об'єднання. Десятого жовтня 2007 р. була ухвалена Рекомендація Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій в Європі (№ CM/Rec (2007) 14). У цьому документі зазначені основні засади та стандарти, на яких мають базуватися національні закони про діяльність організацій громадянського суспільства країн-членів ЄС.

Серед головних вад українського закону виділяють: заборону створювати суспільно-корисні об'єднання (мають захищати інтереси тільки членів організації), заборону юридичним особам створювати громадські організації, штучне обмеження території дії громадських організацій через територіальні статуси, заборона займатися господарською діяльністю. Крім того, громадські організації стикаються з проблемами подвійної реєстрації (статут і юридична особа), довгого терміну реєстрації (місяць і два для благодійних), подвійної плати. усе це невиправдано скорочує кількість громадських організацій в Україні, які могли б бути партнерами влади у прийнятті ефективних рішень, у наданні соціальних послуг населенню, у поширенні благодійництва, у боротьбі з корупцією (здійснення громадського контролю і забезпечення спостерігачами під час виборів чи незалежного оцінювання тощо).

Однак для того щоб закон «Про громадські організації» став насправді дієвим, також необхідно:

– внести зміни до закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», якими надати Міністерству юстиції та його територіальним органам статус єдиного державного реєстратора. Це фактично завершить формування єдиного вікна для реєстрації НУО;

– ухвалити наказом Міністерства юстиції положення про Обліковий реєстр громадських організацій, який належить розмістити в Інтернеті, забезпечивши вільний доступ до нього;

– привести практику реєстрації громадських організацій Міністерством юстиції та його територіальними органами у відповідність до нових законів.

Державна підтримка громадським організаціям повинна надаватися такими засобами: державне фінансування, звільнення від податку на прибуток та інших податків або обов'язкових зборів стосовно доходу від членських внесків, інвестицій, доходів від оренди чи продажу майна, а також пільг з оподаткування пожертв. Будь-яка форма державної підтримки громадських організацій повинна ґрунтуватися на чітких і об'єктивних критеріях. Для прийняття рішень стосовно надання організації державної підтримки необхідно звертати увагу на характер і бенефіціаріїв діяльності організації, а також на правовий режим і статус. Важливою проблемою і викликом для нашої політичної системи є усвідомлення того, що в сучасних умовах демократизація суспільства є вирішальним засобом оновлення всіх сфер суспільного життя. Українські дослідники відзначають, що однією з визначальних проблем громадянського суспільства на українських теренах є неефективна діяльність громадських організацій, слабкий вплив громадськості на прийняття владних рішень внаслідок пасивної позиції громадян у політичній сфері, слабого почуття відповідальності за долю своєї держави (приблизно 60 % тих, кого неможливо залучити до громадсько-політичної діяльності, суспільної активності) [1, с. 3].

Президент 13 квітня 2012 р. підписав новий Закон України «Про громадські об'єднання». Поряд із рядом позитивних положень закону, зокрема тих, які спрощують реєстрацію таких об'єднань, він містить статті, які потребують доопрацювання. Зокрема, у ст. 22 [2, с. 1] мали б бути вказані засади взаємодії громадських організацій з органами державної влади, однак конкретних засад визначено не було, що свідчить про

неможливість ефективної взаємодії в майбутньому. Проблеми можуть виникнути і з фінансовою підтримкою таких організацій, оскільки не визначений порядок та умови залучення такої допомоги, що може призвести до зловживань. За новим законом в Україні не існуватиме міжнародних громадських організацій, що обмежить діяльність громадських об'єднань і не дозволить поширювати функціонування на територію інших держав. Щодо деяких громадських організацій не вказано, чи підпадають вони під дію вказаного закону або лише під дію спеціальних законів.

Можна констатувати, що попри певні зауваження, помітно вдосконалення нормативно-правового регулювання створення та діяльності громадських організацій в Україні, що є позитивним кроком на шляху до розвитку громадянського суспільства в нашій державі.

З огляду праць наших дослідників можна зробити висновок, що сприяння держави в розвитку громадянського суспільства (інформаційна, фінансова, правова підтримка) сприятиме ефективному і узгодженому поєднанню функціонування політичної та громадянської систем. Саме громадянське суспільство сприяє розвитку і демократизації свідомості кожного, хто входить у це суспільство. Відповідальність і свобода кожного є умовою і гарантією незворотності демократичних процесів у державі. Тож закономірністю повинна була б бути зацікавленість органів влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в розвитку об'єднань і асоціацій громадянського суспільства, а отже, і суспільної свідомості (через спонукальні мотиви чи матеріальне заохочення, символічний або культурний вплив).

Особливої ваги для ефективності впливу на суспільну свідомість чинника існування розвинутих громадянських структур набуває стан громадянської культури, що визначається морально-етичними мотивами суспільної діяльності, розумінням свободи, яке не шкодить гармонії інтересів різних суспільних груп і готовності приносити користь суспільству.

Однією з основних рис громадянського суспільства, пов'язаних з підвищенням суспільної свідомості, є взаємна відповідальність держави і громадян за виконання демократично прийнятих законів, а також глибока повага до прав громадян, що можливо тільки в атмосфері свободи. Це сприяє повній та багатогранній самореалізації кожного громадянина на користь держави і всього суспільства.

Висновки. Соціальний капітал є важливою і необхідною часткою суспільного життя, яка може існувати лише в умовах розвитку громадських організацій. Попри те що громадянське суспільство є часткою саморегуляції суспільного життя, контроль з боку держави за діяльністю громадських організацій повинен передбачати сприяння їх розвитку на всіх рівнях, зокрема законодавчому.

Розгляд сучасного законодавства виявив ряд недоліків, пов'язаних з ускладненням реєстрації і фінансування таких організацій.

Дослідження вищеназваних проблем може сприяти загостренню уваги до суспільної асоціації у напрямку сприяння демократизації суспільної свідомості. Відповідальність за своє життя і життя держави позбавляє громадянина відчуття, що він не впливає на державні процеси. Саме тому важлива державна підтримка громадських організацій і подальше дослідження можливостей законодавчого регулювання діяльності громадських організацій.

Список використаних джерел

1. **Лациба М. В.** Коли буде новий Закон «Про громадські організації» / М. В. Лациба // Громадянське суспільство. – 2009. – №. 2(9). – С. 3. - Режим доступу : www.ucipr.kiev.ua/modules.php.
2. **Про громадські об'єднання** : Закон України від 22 черв. 2012 р. № 5026-VI / Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17.
3. **Про молодіжні та дитячі громадські організації** : Закон України від 1 груд. 1998 р. №281-XIV // Відом. Верховної Ради України. – 1999. – № 1. – Ст. 2.
4. **Про об'єднання громадян** : Закон України від 16 черв. 1992 р. № 2460-XXII // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.