

Віталій КОГУТ

ДЕРЖАВНІ ТА НЕДЕРЖАВНІ ОРГАНІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Постановка проблеми. Актуальність теми зумовлена тим, що на етапі становлення в Україні громадянського суспільства дедалі більшу вагу, принаймні теоретично, у функціонуванні суспільства набувають громадські організації у цілому і зокрема ті з них, що займаються соціальною роботою. Класичні управлінські підходи часто недооцінюють кадрову, структурну, функціональну специфіку такого типу організацій, а тому впровадження у структуру управління нових, ефективних, “соціологізованих” управлінських підходів має велике значення для їхньої успішної роботи. Зокрема реформування системи соціальних послуг стає пріоритетним напрямом державного реформування в Україні. Оскільки діюча система соціальних послуг, пільг і гарантій давно стала непосильним тягарем для державного та місцевих бюджетів, і не відзначається високою ефективністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Дослідження в галузі функціонування громадських організацій базуються на фундаментальній теоретичній та емпіричній базі. У роботах класиків М. Вебера, Е. Дюркгейма, Т. Парсонса, А. де Токвіля представлений аналіз соціальних інститутів і організацій, груп інтересів і груп тиску. Проблема підвищення ролі громадських організацій стосовно країн Заходу знайшла своє відображення у роботах Е. Арага, Р. Арона, А. Лейпхарда, Ю. Габермаса.

У західній соціально-психологічній традиції основи сучасних досліджень діяльності громадських організацій заклали Г. Тард і Р. Лебон. На базі розробленої ними теорії колективної поведінки у середині минулого століття сформувався впливовий напрям у вивченні громадських організацій і соціальних рухів. Прихильники культурологічної стратегії аналізу громадських організацій вважають, що в економічно розвинених країнах основними причинами тих чи інших соціальних дій є прагнення задовольнити духовні потреби (А. Турен, Д. Лапероні, Ж. де Торсак, К. Мангейм, М. Мід).

Важливими для нашого дослідження є праці Д. Тернера, П. Бергмана, Т. Лукман, які досліджували соціальне конструювання реальності. А також праці М. Брейка, Р. Фабіана, котрі акцентували на особливостях світогляду, схемах мислення і поведінці учасників цих груп.

У вітчизняній науці значним внеском є праці Г. Новічкова, Л. Лойко, Н. Гайового, А. Колодія, О. Онищенко. Дослідженням проблем становлення громадянського суспільства та ефективного функціонування його основних інститутів, в тому числі громадських об'єднань, присвячені праці О. Онищенко, О. Скрипнюка, О. Максименко, В. Савки, О. Гілеті.

Виділення раніше не вирішених частин загальної проблеми. В Україні не сформовано єдиного бачення щодо розвитку НДО (неурядові організації) у соціальній сфері, як надавачів послуг на місцях. Розробка такого підходу вимагає опрацювання комплексної програми розвитку місцевих громад, децентралізації державного управління в цілому і в соціальній сфері зокрема та використання



**КОГУТ
Віталій
Іванович,**

асистент кафедри соціології та соціальної роботи Національного університету «Львівська політехніка», аспірант, м. Львів.

Анотація: у статті на основі аналізу наукових джерел досліджено особливості надання соціальних послуг державними та недержавними суб'єктами, окреслено позитивні та негативні риси у підходах до надання соціальних послуг кожного з типів організацій. Визначено можливі шляхи реформування системи соціальних послуг шляхом збільшення акцентів на місцеву громаду та впровадження механізмів соціального партнерства між органами державної влади та неурядовими організаціями.

Ключові слова: третій сектор, соціальні послуги, громадянське суспільство, громада, соціальне партнерство.

УДК
351.84:[061.1]/.2:316.35]
(477)

позитивного досвіду і здобутків у співпраці держава – НДО – громада у розвинутих країнах Західної Європи, а також США, Канади, де некомерційні організації соціальної сфери реально впливають на розробку та впровадження соціальних послуг.

Метою статті є дослідити та проаналізувати особливості діяльності державних і недержавних організацій, що надають соціальні послуги в Україні та встановити шляхи покращення співпраці між ними.

Виклад основного матеріалу. На відміну від класичних управлінських підходів управління у сфері громадських організацій (некомерційних організацій) має свою специфіку, оскільки результати діяльності таких організацій не вимірюються прямими матеріальними прибутками. Некомерційні організації прийнято відносити до Третього сектору. Це незалежні від політичних і комерційних структур громадські об'єднання різноманітних форм: фонди, некомерційні партнерства, асоціації, союзи, тощо. Вони створюються громадянами для реалізації ініціатив громадського характеру і спрямовані на економічні і соціальні перетворення у суспільстві в цілому, та конкретній громаді зокрема.

Поняття “Третій сектор” трактують по-різному: “допоміжний”, “сектор соціальних корпорацій”, “сектор соціальної держави”, “цивільні структури”, “сектор вільних асоціацій”, “структури громадянського суспільства”, “неприбутковий”, “благодійний” і “філантропічний”, “незалежний”, “неурядовий”, “недержавний”. Як зазначає В. Степаненко, в українському політичному лексиконі поняття “громадянське суспільство” часто вживається як синонім так званого третього сектору – умовного терміна, який описує мережу неурядових неприбуткових суспільно-громадських асоціацій та об'єднань громадян. На думку цього автора, таке розуміння концепції громадянського суспільства є дещо звуженим та бере за основу лише одну, хоча й важливу його характеристику [10, с. 49].

Некомерційний або третій сектор, як особливий соціальний, економічний і політичний феномен, привернув серйозну увагу дослідників відносно недавно – лише в кінці 60- х. Тільки в 70- х ця проблематика стала предметом суспільних дискусій і політичних програм. Зараз державна і муніципальна політика в розвинутих країнах обов'язково будується з урахуванням економічного і політичного потенціалу некомерційних організацій. Однак, важливо підкреслити, що цінність некомерційного сектору виходить за рамки економіки.

Сьогодні співпраця держави та некомерційних організацій включає широкий спектр сфер – від правової до соціальної та фінансової. На відміну від Західної Європи, в Україні така співпраця є досить обмеженою та нестійкою. Тим не менше, використання досвіду світового співтовариства і адаптація його до місцевих умов дозволить тут просуватися, ефективно розвинути таку співпрацю, навіть незважаючи на різну соціально-економічну ситуацію[7].

Очевидно, що держава сьогодні втрачає роль провідного агентства, керуючого соціальними послугами. За словами відомого американського соціолога Пітера Друкера: “Завдання держави – розробляти правила і вводити їх в дію силою закону, бізнесу – заробляти гроші. Завдання організацій соціального сектору (в нашому контексті – громадських організацій) – сприяти здоров'ю та добробуту людини [4].

Такі організації мають ще одну не менш важливу мету. Вони пробуджують почуття громадянської відповідальності. Все, що ми можемо робити як громадяни – це голосувати один раз на кілька років і регулярно платити податки. Беручи участь у роботі організацій соціального сектору, можна внести в таке положення речей певні корективи” [7]. Залучення представників громади до вирішення проблем, сприяє загальному згуртуванню її членів навколо наявних, або майбутніх проблем та є важливим чинником ефективного використання ресурсів у вигляді надання послуг необхідних саме громаді, а не стандартних слабо диференційованих послуг, які надаються у більшості випадків нині діючими державними структурами соціальної сфери в Україні.

Третій сектор також покликаний виконувати моніторингову функцію діяльності уряду, являючи собою елемент системи політичних протигав. Громадські організації, зайняті лобізмом, забезпечують представницькі функції для всіх соціальних груп і дають широку можливість брати участь у процесі вироблення та прийняття рішень, формують громадську думку. Саме некомерційний сектор розглядається як організаційна основа громадянського суспільства – такого стану соціально-політичних відносин в державі, при якому громадяни мають достатньо підстав бути впевненими в тому, що уряд діє в їх інтересах і досить ефективно. Громадські організації в західних суспільствах виступають як каталізатор реалізації механізмів прозорості влади, зворотного зв'язку між жителями і урядом. Це в свою чергу сприяє виникненню у громадян почуття патріотизму та відповідальності, конструктивного спілкування з владою. Наступною стадією таких взаємин є якісно новий рівень самоорганізації та самоврядування, що особливо яскраво проявляється на низовому рівні – у громадах та мікрорайонах [7].

Менеджмент громадських організацій пов'язаний з принципами соціального партнерства. Соціальне партнерство – це об'єднання груп, які зазвичай конкурують між собою, критикують одна одну або мають протилежні інтереси з конкретних питань. Вони починають працювати разом, щоб знайти рішення спільних проблем. Окрім того воно здатне не лише вирішити соціальні проблеми, з якими ні держава, ні бізнес не можуть впоратися поодиночі, але і сприяти налагодженню нових зв'язків і створенню коаліцій.

Соціальне партнерство вигідне кожному з його учасників. Суспільство отримує повноцінну систему соціальних послуг, громада – контроль за роботою органів влади та більш оперативну та адекватну реакцію на проблеми, що виникають у ній.

Саме принципи соціального партнерства повинні стати визначальними у процесі реформування соціальної політики в Україні. Приміром, П. Спікер, виходячи з позицій ліберальної концепції соціальної політики, вважає, що втручання держави у вирішення соціальних проблем є обґрунтованим у трьох ситуаціях: там, де необхідно підтримувати мінімальні соціальні стандарти, там, де необхідний соціальний контроль, там, де робота саме державних служб дозволяє досягнути економії ресурсів [9, с. 46]. Прикладом такого підходу є Польща, де Основний Закон зазначає, що держава бере на себе лише ті завдання, вирішення яких не може бути покладено на громадян та їх об'єднання через публічність та необхідність запозичення значних ресурсів на їх виконання [1, с. 127].

Проте, в Україні, з огляду на патерналістське минуле, розподіл сил у соціальній політиці не зовсім відповідає європейським нормам. Отже, основними гравцями на полі регулювання соціальних проблем є держава та спеціалізовані громадські організації, які виступаючи з дещо різних позицій, користуючись власним арсеналом інструментів та інструментальних засобів, зосереджують свої зусилля на вирішенні актуальних для всього суспільства питань [8, с. 75].

Особливостями функціонування державних організацій соціальної сфери в Україні на сьогоднішній день є: рівномірне охоплення ними всієї території країни, завдяки їх “вмонтованості” в систему органів влади та, відповідно, централізоване управління системою державних соціальних служб, у більшості випадків обов'язковість звертання самого клієнта до служби, система попереднього відбору клієнтів на основі співвіднесення їх потреб з існуючими соціальними стандартами, чітке визначення кола клієнтів, лояльна поведінка клієнтів щодо служб з одного боку, а з іншого – примус щодо клієнтів, поведінка яких трактується як девіантна.

Наслідками втручання державних соціальних організацій часто є: прагнення стандартизувати самого клієнта, як правило, не враховуючи його особистісних характеристик та особливостей умов, в яких він діє, поява небажаних ефектів діяльності служб, наприклад, соціального утриманства та паразитизму, несистемність надаваних послуг, частковість планованих результатів втручання. Оцінюючи потенційного

клієнта лише за кількома фор-мальними параметрами, вони ставлять за мету компенсацію чи модифікацію саме цього, діагностованого як вражений, сектора соціального потенціалу об'єкта втручання. При тому вони, як правило, не мають змоги аналізувати інші характеристики клієнта, а отже надати йому комплексну допомогу.

До специфіки надання соціальних послуг недержавними соціальними структурами можна включити такі характерні особливості їх діяльності: істотно нижчий, в порівнянні з державними службами, рівень їх формалізації та бюрократизації, відсутність управлінської вертикалі, самоврядування та залучення до управління самих клієнтів, або їх активної частини, працюють за системою “знизу вгору”, тобто свої дії базують на потребах клієнтів, можуть зосередити свої зусилля на наданні тих послуг, які розширюють соціальний мінімум, хоча лише для частини громадян, коло їхніх клієнтів є істотно звуженим через необов'язковість надаваних послуг, комплексність та системність роботи служби, спрямованість її дії не лише на подолання самої першої проблеми, але й на зміну клієнта, його особистісне зростання, просування позитивних змін як самого клієнта так і соціуму, індивідуалізований підхід до кожного клієнта організації, діють за принципом: “рівний – рівному”, а не “державний службовець – прохач”, що і стало передумовою більшої довіри між тими, хто надає допомогу, і хто її отримує. Залучення до вирішення проблем все більшої кількості нових учасників, зокрема волонтерів, вищий рівень контрольованості роботи організацій їхніми рядовими членами та самими клієнтами [8, с. 76].

Такі відмінності у роботі громадських та державних служб соціальної сфери зумовлені особливостями типів організацій, до яких вони належать, а саме: добровільних асоціацій та бюрократій відповідно. Варто зазначити, що відмінності у принципах підходів до виконання своїх функцій громадськими і державними службами зумовлюють і вибір певних технологій роботи. Як вже зазначалося вище, виконуючи завдання гарантування соціального мінімуму, визначеного законом, для достатньо широкого кола клієнтів державні органи часто змушені стандартизувати не лише свої технології роботи, але і розглядати самого клієнта як “усередненого і типового”, не враховуючи його індивідуальних характеристик та особливостей, його становища в соціальному оточенні. Вони звикли до використання у своїй роботі відповідних засобів, розрахованих на крупномасштабну дію. Громадські організації навпаки покликані переважно розширювати цей мінімум і надавати “додаткові” послуги, які не є обов'язковими, а отже потребують індивідуального підходу до кожного випадку роботи з клієнтом, застосування інструментальних засобів, розрахованих на мало масштабний вплив. Такий “глобальний” підхід державних структур до своєї роботи може стати причиною її неефективності у конкретних ситуаціях, які завжди мають певну специфіку.

Ці твердження дають нам змогу зробити висновок про те, що державні служби характеризуються комплексним підходом до здійснення соціальної політики міста, але одностороннім підходом до вирішення проблем конкретної людини.

Перевагами діяльності неурядових організацій можна визначити такі:

- через неурядові організації громадськість може бути залучена до процесу прийняття владних рішень на національному та місцевому рівні;
- забезпечення громадського контролю публічної адміністрації, а також розподілу наявних ресурсів;
- можливість розподілу завдань по наданню публічних послуг між державним і громадським секторами;
- наявність організацій, які здатні виконувати функцію посередника між органами влади різного рівня та сприяти пошуку консенсусу між ними;
- наявність механізму забезпечення легітимації владних рішень [3, с. 9].

Проте, в Україні є і позитивний досвід співпраці державних та недержавних соціальних організацій. Зокрема, діяльність навчально-реабілітаційного центру “Джерело” у місті Львові. Він був створений як громадська ініціатива батьків дітей з об-

меженими можливостями. На початковому етапі всі заходи діяльності цієї установи відбувались виключно за спонсорські кошти батьків та внески меценатів. Успішна діяльність цієї організації не залишилась непоміченою місцевими органами влади. На сьогодні діяльність цієї установи також фінансується і з бюджету міста Львова. Цей досвід показує, що безперечно перспективи співпраці державних організацій та активу місцевих громад має великий потенціал, а результати такої співпраці можуть принести значну користь як місцевій громаді, так і українському суспільству загалом.

Загалом держава зацікавлена в ефективній співпраці з недержавними організаціями, зокрема на думку Н. Гаєвої, причини зацікавленості держави та органів місцевого самоврядування у взаємодії з Третім сектором полягають у наступному[2, с. 27]. Більшість громадських організацій створені для вирішення тих же завдань, з якими повсякденно мають справу державні та муніципальні органи. Це турбота про малозабезпечених, хворих, соціально неблагополучних громадян, сприяння вихованню та освіті дітей і підлітків, збереження і розвиток культури, реальний захист прав і свобод, гарантованих Конституцією України, і багато іншого з того, що не може бути забезпечено на чисто комерційній, ринковій основі. Існування Третього сектора перш за все тим і обумовлено, що найбільш активні члени суспільства прагнуть зробити свій внесок у вирішення поставлених перед ним проблем, не тільки виконуючи прямі обов'язки, покладені державою на всіх громадян, але і роблячи щось "понад обов'язки", добровільно. У зв'язку з цим очевидна необхідність об'єднання і координації зусиль.

У ряді випадків Третій сектор діє успішніше і менш фінансово затратно, ніж державні установи. Це показують дослідження, що проводилися в багатьох країнах. У результаті державі нерідко виявляється вигідніше передавати кошти незалежним некомерційним організаціям, зрозуміло, в обмін на чіткі, конкретні і контрольовані зобов'язання з їхнього боку, ніж створювати додаткові організації. Так, у США в 80-і роки в Третій сектор спрямовано більше третини усіх витрат на соціально-культурні потреби, у тому числі більше половини всіх федеральних витрат на соціальну допомогу, культуру, науку та гуманітарні цілі [6]. Конкретний аналіз показує, що вигода бюджетного фінансування незалежних некомерційних організацій особливо велика, коли наявна хоча б одна з таких двох умов: є можливість залучити до роботи активних членів громади і вирішити завдання не зовсім стандартно, потрібен нешаблонний підхід до конкретної категорії одержувачів послуг, глибока індивідуалізація діяльності. Таким чином, співпраця держави та органів місцевого самоврядування з організаціями Третього сектора здатна служити важливим фактором підвищення ефективності використання коштів, особливо тих які виділяються на соціальні потреби.

Саме по собі зміцнення демократичної держави та розвиток місцевого самоврядування вирішальним чином залежить від формування сучасного громадянського суспільства. Мова йде про різноманітні форми цивілізованої взаємодії громадян, їх добровільну участь у громадських справах. У ролі "несучих конструкцій" громадянського суспільства виступають саме організації Третього сектора. Чим тісніше і плідніше контакти держави з цим сектором, тим краще взаєморозуміння влади та суспільства, тим менш імовірно їх взаємне відчуження.

Висноки з даного дослідження. У сучасних умовах демократичної трансформації усіх сфер життя за наслідками Революції гідності особливо важливим постає питання налагодження ефективної співпраці держави та місцевих громад, через децентралізацію владних повноважень та надання більших повноважень місцевим громадам, залучення організацій третього сектора до моніторингу діяльності урядових установ, та механізмів реальної співпраці між державними на недержавними організаціями сфери надання соціальних послуг.

Залучення громадського активу до розробки та впровадження соціальних програм може значно покращити ситуацію у сфері надання соціальних послуг в Україні. Оскільки ніхто, крім місцевої громади, не знає проблем, які постають на рівні конкретного регіону, а сучасна система, яка є сильно централізованою, надзвичайно повільно реагує на такі проблеми регіонів. Розбудова інститутів громадянського суспільства в Україні у контексті євроінтеграційних процесів повинна неминуче призвести до таких змін. Оскільки у країнах Європейського союзу домінуюча роль в сфері надання соціальних послуг належить до сфери недержавних організацій, і здійснюється під наглядом держави, яка чітко регламентує процедури ліцензування, акредитації та стандартизації організацій що надають соціальні послуги [5]. В Україні варто також перейняти подібний досвід шляхом впровадження можливості фінансування діяльності недержавних організацій соціальної сфери з державного бюджету та систему ліцензування та акредитації соціальних послуг.

На сьогодні можливість фінансування державним бюджетом діяльності неприбуткових організацій соціальної сфери непередбачена чинним законодавством. Україна, ставши на шлях демократії, на жаль, ще не спромоглась побудувати міцну систему громадянського суспільства. Пріоритетними напрямками сьогодні можна назвати необхідність децентралізації державної влади шляхом надання більших повноважень місцевим громадам, представникам третього сектору, зокрема і в управлінні соціальними послугами. Провівши відповідні зміни, можна сподіватись на швидкі позитивні зміни як в країні в цілому, так і в системі надання соціальних послуг, зокрема.

Література:

1. Взаємодія органів місцевого самоврядування та недержавних організацій у Польщі та Україні: порівняльний аналіз / О. Слобожан, Г. Монастирський // Наука молода. – 2006. - №6. – С. 126-130.
2. Гаєва Н. П. Взаємодія органів державної влади та об'єднань громадян / Н. П. Гаєва // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 17. - К., 2002. – С.139.
3. Гілета О. П. Організація з надання послуг як особливий тип соціальної організації / О. П. Гілета // Український соціум. – 2008. – №1(24). – С. 7-16.
4. Друкер, Питер, Ф. Задачи менеджмента в XXI веке: учебное пособие / П.Ф. Друкер / Пер. с англ. – М. : Издательский дом “Вильямс,” 2001. – 272 с.
5. Дубич К. В. Стандартизація соціальних послуг – ефективний державно-управлінський інструмент: сучасний стан і пріоритети впровадження в Україні / К. В. Дубич // Вісн. Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України. Сер.: Право та держ. упр.: наук. зб. / Акад. праці і соц. відносин. - К.: ТОВ Вид-во “Сталь”. – 2014. - № 2 (13). – С. 6-14.
6. Козловский А. А. Типы социальной политики – американский вариант / А. А. Козловский // XServer.ru: онлайн Интернетбиблиотека. – 2012 – [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.xserver.ru/users/tspav>
7. Онищенко О. С. Шляхи реформування в Україні громадянського суспільства / О. С. Онищенко // Правова держава : Щоріч. наук. праць ІДІП НАН. – 2002. – Вип.13. – С. 10 – 19.
8. Савка В. Є. Державні та громадські організації соціальної сфери: проблеми співпраці / В. Є. Савка, Т. С. Лещук // Молодіжна політика: проблеми та перспективи // Матеріали 4-ї Міжнародної науково-практичної конференції 11-12 квітня 2007р., м. Дрогобич : Вимір, 2007. – С. 73–77.
9. Спікер П. Соціальна політика: теми та підходи /Пер. з англ. – К.: Фенікс, 2000. – 400 с.
10. Степаненко В. Українське громадянське суспільство. “Помаранчева” стадія становлення / В. Степаненко // Віче. – 2005. - №2 (155). – С. 49-55.