

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СОЦІАЛЬНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Висвітлено роль соціально орієнтованих громадських (неурядових) організацій у соціальному забезпеченні суспільства; досвід делегування повноважень органами державної влади громадським організаціям з метою реалізації специфічних соціальних програм та проєктів в Україні та зарубіжних країнах.

The article reviews the role of social nongovernmental organizations in social development of the society; about experience of delegate of duties to nongovernmental organizations with purpose of realization specifical social programs and projects in Ukraine and foreign countries.

Основною проблемою та, відповідно, важливим ключовим завданням розвитку в Україні громадянського суспільства є вирішення найважливіших соціальних конфліктів та протиріч у суспільстві, де все більш значущу роль відіграють громадські організації, які стимулюють соціальну активність і інтеграцію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що кожне демократичне суспільство засновує своє соціальне забезпечення та розвиток на трьох складових: вільній ринковій економіці, представленій підприємницьким сектором; демократично обраній владі, представленій посадовими особами центральної та місцевої влади; і добровільними громадянськими інститутами, що включають, головним чином, неурядові організації (НУО) – незалежний сектор. Зокрема проблематику міжсекторальної взаємодії у своїх роботах досліджувала низка зарубіжних і вітчизняних вчених: Збігнєв Вайсман, Кржиштов Балон, Дж. Дабровська, М. Гумковська, М. Касимова, П. Картинг, Д. Пол, В. Рубцов, Д. Лукас, О. Васильченко, В. Полтавець, В. Надрага, Г. Осадча, Ф.Парслоу, Ю. Лебединський, К. Ханвей, Т. Філпот, Ю. Сасенко, А. Ткачук, С. Шардлоу та ін. Бізнес, влада та громадські інститути – три сили, що складають основу сучасного суспільства і можуть виконувати свої завдання тільки за умови взаємного співробітництва, як видно з досвіду країн, де таке співробітництво вже стало історичним і задокументованим явищем [5].

Саме цим обумовлена постановка завдання даної роботи, що передбачає висвітлення питань, пов'язаних з необхідністю формування нових підходів до соціального забезпечення на основі партнерських відносин між органами влади та громадськими організаціями, бо існуючі форми співпраці органів влади та місцевого самоврядування з

громадськими організаціями ще потребують оптимізації та всебічного вдосконалення.

Найважливіша функція НУО – змінювати людей. У нашому, часто роз’єднаному суспільстві, громадські організації стимулюють соціальну активність і інтеграцію. Вони дають людям шанс бути активними в групі, знайомитись з людьми з подібними інтересами та знаходити зміст і цінності в реалізації загальних цілей. Неурядові організації створюються людьми для людей: вони дають почуття спільності та підтримки їхнім членам, пропонують послуги фахівців і борються за права різних соціальних груп. Вони виконують ще одну надзвичайно важливу функцію: формують відчуття громадянської totoжності (тобто дають можливість виразити суспільні проблеми та потреби). Надзвичайно важлива роль прямої демократії в тому, що організації заповнюють прогалину, що не може бути заповнена ані державою та її чиновниками, ані бізнесом та його менеджерами [7].

Французький філософ де-Токевіль стверджував, що вільні вибори не рівносильні демократії. Люди вибирають уряд, але дистанція між ними залишається майже такою, як між королем і підданими. Надаючи належне місцевому самоврядуванню, клубам, асоціаціям та громадським рухам, він підкреслював, що громадяни перестануть бути підданими, коли вони “будуть використовувати” дистанцію, що розділяє їх та владу. Він попереджав: “Якщо уряд виконуватиме роботу замість громадських асоціацій, то етика і психічний стан суспільства стануть не менш ризикованими сферами, ніж торгівля та промисловість”. Це освоєння соціального простору в демократичному суспільстві відбувається відповідно до принципу взаємного доповнення.

Взаємне доповнення – основний принцип соціальної філософії та ключовий стандарт політичної системи. Він затверджує верховенство окремого індивідуума над громадою і допоміжне значення останньої: “Влада в цілому, і держава зокрема не повинні перешкоджати людям чи групам здійснювати власні ініціативи, тобто якнайкраще реалізовувати свою енергію та творчі ідеї задля отримання загального блага або задоволення конкретного інтересу”.

Принцип взаємного доповнення, що визначає соціальний порядок, з’являється ще в роботах Арістотеля. У них він висловлений у понятті “місто-держава”, що базується на співдіяльності декількох громад, залежних одна від одної. Для Алтисіуса, який жив в XVII ст., ідея взаємного доповнення обґрунтовує існування “перехідних” громад між державою і громадянами – будь-який інститут більш високого рівня заснований на елементах нижчого рівня.

В Епоху Просвітництва вперше виникли ініціативи, спрямовані на включення принципів, оснований на природних законах, в основні законодавчі акти. Це, зокрема, стосується Конституції Сполучених Штатів. Цей

аспект принципу доповнення є особливо важливим, часто фундаментальним, для структур федерального типу, тому застосовується в таких країнах, як Німеччина, Швейцарія, США. Взаємне доповнення також важливе у формуванні міжнародних структур – Євросоюзу насамперед. Щодо нього, то можна сказати, що він став можливим завдяки прийняттю цього принципу. Декларація прав людини ООН і Маастрихтська угода, що складають основу сучасного Євросоюзу, безпосередньо посилаються на принцип взаємного доповнення [4].

У соціально-політичній системі мета реалізації принципу взаємного доповнення полягає не в застосуванні вільноринкової соціальної політики, а в її децентралізації. Прихильники принципу взаємного доповнення припускають, що співробітництво різних структур заради загальної вигоди є умовою соціального розвитку. Оптимальне зростання залежить від розумного розподілу завдань між державою, громадою та корпоративними структурами.

Принцип взаємного доповнення визначає, що виконання завдань має бути організоване таким чином, щоб можна було гарантувати максимально ефективну діяльність: високі владні органи втручаються у справу тільки тоді, коли владні органи нижчого рівня не в змозі виконати завдання повноцінно. Отже, таке зрозуміле поняття, як ефективність є базовим показником, що впливає на розподіл завдань; а плюралізм структур, які відповідають за прийняття рішень, гарантує дотримання принципу доповнення. Він може бути включений у три головні постулати:

- суспільство не повинно позбавляти особу чи групу осіб того, що вона в змозі зробити задля свого блага;
- у разі, якщо особа або група осіб не має можливості виконувати певну функцію, суспільство, перш за все, повинно підтримати цю особу чи групу в реалізації самопомогі;
- якщо підтримка виявилася дієвою – стан особи чи групи став стабільним, їм треба дозволити розвиватись самостійно, подальша підтримка породить “ефект відчуження”.

Принцип взаємного доповнення, що трактується в такий спосіб, установлює обмеження повноважень влади, яка має “зупинитись” через наявність самоорганізованих громад відповідальних і активних громадян. Варто також зазначити, що взаємне доповнення покладає на громади обов’язок заповнювати весь простір, який залишає держава. Отже, принцип створює основу для побудови реальної демократії, для громадської участі в керуванні та спільної відповідальності за державу [6].

З іншого боку, якщо неурядовий сектор вимагає рівного доступу до суспільних ресурсів, йому варто сприяти стандартизації своєї роботи та побудові відносин із державною адміністрацією на цій основі. Для досягнення цього організації повинні послідовно покращувати якість послуг, які вони пропонують, виконувати основні адміністративні вимоги (наприклад,

достовірна та своєчасна звітність), спиратись на різні фінансові ресурси (для запобігання фінансової залежності від одного донора) та прагнути формування місцевого чи національного представництва.

Органи державної влади повинні визнати незалежність громадських організацій та ставитись до них як до потенційних партнерів, відповідно до зрозумілих правил співробітництва. Отже, варто ознайомитись з моделями співробітництва, що існують між державою та соціальним сектором, особливо в деяких країнах Європейського Союзу.

У XIX ст. і XX ст. неурядові організації склалися головним чином з волонтерів, адже волонтерська робота має давні традиції в соціальній сфері. В європейських країнах більшість послуг, що пропонуються, походять саме від волонтерської роботи. З роками НУО переходили до роботи на більш професійній основі, проте волонтери завжди залишалися в складі організацій і відігравали в них значну роль. Чимало НУО ще й зараз називають себе “волонтерськими організаціями”, хоча складаються майже повністю з професіоналів, робота яких є оплачуваною [2].

До кінця 40-х р. XX ст., коли у Великобританії відповідальність за соціальну допомогу взяла на себе держава, основні медичні та соціальні послуги надавалися волонтерськими організаціями, їхня діяльність доповнювала безпосередню допомогу родини й громади. Після того, як держава взяла на себе відповідальність за ці аспекти життя, волонтерська робота опинилася на задньому плані. Однак глибоке переконання в тому, що професійні державні соціальні працівники здатні задовольняти потреби і виправдати очікування суспільства, настільки похитнулося, що 1960-ті рр. можна визначити як “золоте століття волонтерства” [2].

Волонтерський рух у Великобританії має сильну підтримку з боку уряду, що пояснюється визнанням його як важливого елемента соціальної політики. Особливо це було помітно у 1980-х рр., коли рівень безробіття зріс, і політики, як і суспільство загалом, почали вважати волонтерську роботу частковим вирішення цієї проблеми. “Немає способу чи ресурсів для створення служб, таких ефективних, як добровільні... На нашу думку, волонтерський рух – це серце нашої держави загального добробуту, а державні служби тільки підтримують його у наданні допомоги іншим... Бажання людей допомагати іншим є однією з головних гарантій миру в країні. Воно забезпечує відокремлення соціальної допомоги від політичного контролю. Воно дозволяє людям задовольняти реальні потреби, а не ті, котрі бачить держава” (фрагмент з промови М. Тетчер на щорічній конференції Королівської волонтерської жіночої служби, січень 1981).

У Німеччині, на відміну від англо-американської традиції, термін “волонтер” і “волонтерство” зустрічається рідко. Проте часто використовуються терміни “робота” та “діяльність на громадських засадах” (та, що не оплачується). Другий термін охоплює традиційне визначення волон-

терської роботи: вона добровільна і безкоштовна. Волонтерська робота в Німеччині виникла в 1788 р. завдяки Гамбурзькому кодексу для бідних. Протягом наступних десятиліть у більшості німецьких поселень соціальний захист бідних було організовано саме завдяки громадській волонтерській роботі, що була інституціоналізована комунальною реформою І Пруссії в 1808 р. Завдяки волонтерам, які піклувалися про окремих людей чи родини, було можливо надавати соціальну допомогу з мінімальним використанням суспільних ресурсів.

Професіоналізація соціальної роботи призвела до зміщення акценту в соціальній сфері волонтерського руху на соціальні спілки, сформовані окремими неурядовими організаціями. Ці так звані “дахові спілки” нараховують 1,5 – 2 млн волонтерів у соціальній сфері (2/3 з яких жінки). Федеральний центр статистики оцінює волонтерську роботу в 75 млрд німецьких марок щорічно. Волонтерська робота часто означає більше, ніж надання підтримки, а це піднімає проблеми достатньої кваліфікації, компетенції та відповідальності за роботу. Отже, організації та групи організацій розвивають різні моделі волонтерської роботи, що допомагають людям працювати для інших [7].

Крім надання волонтерами професійних послуг, з’явилася ще одна форма волонтерської роботи, націлена на допомогу собі. Волонтери часто живуть у тих самих районах, де й люди, які потребують їхньої допомоги, й належать з ними до однакових вікових груп. У такий спосіб “сусідської допомоги” реалізується один з головних принципів німецької соціальної політики: від допомоги до самопомоги [5].

Від типової волонтерської роботи недалеко до професійної послуги. Як показує досвід Великобританії чи Німеччини, громадяни готові визнавати потреби і права інших для того, щоб були задоволені їх власні потреби. Держава повинна надавати такі послуги в соціальній сфері, медицині, освіті та культурі платникам податків, тому протягом останніх 20 років розвивалась “культура контрактів”, яка дозволяє НУО наймати все більше і більше оплачуваних працівників. Це також є новим досвідом у пострадянських країнах, наприклад у Польщі.

У Польщі традиції благодійної роботи беруть початок у XVI ст., коли були засновані численні великі приватні чи благодійні фонди, хоча деякі існували вже з XIV ст. Масові соціально орієнтовані організації, на зразок тих, що існували в інших європейських країнах, почали з’являтися в другій половині XIX ст. Між Першою і Другою світовими війнами (статистичні дані 1935 р.) у Польщі існувало приблизно 6 тис. фондів, асоціацій, спілок, кооперативів та інших неприбуткових інститутів. Після Другої світової війни через цілеспрямовану політику комуністичної держави ці громадянські традиції були втрачені. Більшість активних асоціацій було знищено, решта потрапили під жорстокий контроль держави. Усі фонди в 1952 р. згідно з польським законодавством було скасовано, а їхня

власність – націоналізована [2].

Реєстрація фондів була законодавче дозволена в Польщі тільки в 1984 р. Усупереч офіційним заявам, у післявоєнний період свобода таких організацій знаходилась під жорстким контролем і обмежувалась таким чином, що це призвело до парадоксального результату – існування організацій, головною метою яких була підтримка держави. Реальна, а не тільки оголошена, свобода діяльності організацій почала існувати через кілька місяців після закінчення Дебатів за круглим столом у 1989 р. [6].

Польському сектору НУО вже 19 років, кількість громадських організацій та асоціацій досягла 50 тис. Щорічно близько 25 % поляків беруть участь у діяльності НУО як волонтери. Штатними працівниками таких організацій є 90 – 100 тис. осіб. Разом з роботою волонтерів зайнятість у польських НУО еквівалентна 1,5 % повної робочої зайнятості поза аграрним сектором. Відповідно до результатів опитування, проведеного Асоціацією КЛОН у 2002 р., серед 900 польських неурядових організацій, менше 20 % респондентів використовують іноземну допомогу як основне джерело фінансування. Більше 60 % заявили, що вони збирають членські внески, які, однак, складають лише 4 % загальних бюджетів НУО. Дослідження також показало, що державне фінансування складає приблизно 33 % бюджетів НУО і надходить здебільшого з місцевих адміністрацій, які укладають контракти на послуги НУО. Майже 25 % бюджетів НУО складаються з коштів, отриманих від приватного сектора і корпорацій. Іноземні гранти складають 18 % [2].

Говорячи про організації, які надають соціальну допомогу, слід зазначити, що всі вони – державні, приватні і неурядові організації – не тільки реалізують свої завдання по-різному, але певні послуги надають краще одна за одну.

Наприклад, самостійна діяльність, спрямована на розробку довгострокових програм у визначених областях і підготовку відповідного законодавства, ініційована неурядовими організаціями, є безглуздою, тому що органи державного управління можуть у цьому бути більш ефективними. Державний сектор є компетентнішим у реалізації політики в заданих областях, розробці законодавчих актів, забезпеченні рівного доступу всіх громадян до певних послуг, а також у підтримці безперервності та стабільності пропонованих послуг. З іншого боку, очевидно, що бюрократичні інститути державного сектора не будуть настільки успішні в ситуаціях, які вимагають виконання складних завдань, у поширенні досвіду інших організацій, адаптації до різних умов, а також наданні послуг різним групам бенефіціарів чи наданні тимчасових послуг. Отже, пріоритет державного сектора – це розробка стратегії, законодавчих рамок, створення сприятливих умов для діяльності інших секторів, а також посилення зладженої діяльності в місцевих громадах [4].

Що відрізняє сектор НУО від бізнесу та держави? Особливість третього сектора, зокрема соціальне орієнтованих організацій, дуже добре

визначена німецьким дослідником соціальної діяльності Адальбертом Еверсом:

– перший сектор – держава – відповідає за організацію, реалізацію та перерозподіл товарів відповідно до встановлених постійних загальних критеріїв. Головні принципи цього сектору: рівноправність і безпека;

– другий сектор – ринок – через анонімне виробництво, не засноване на глибоких зв'язках, він задовольняє матеріальні потреби, виражені в грошах. Мета діяльності – прибуток;

– третій сектор націлений на (само)забезпечення людей на основі їх індивідуальних потреб, відповідно до глибоких загальних інтересів і цінностей. Цілі – спільність інтересів, соціальна солідарність.

Дуже важко перерахувати всі сфери життя, яких торкається діяльність неурядових організацій. Вони з'являються у різних регіонах тоді, коли виникають проблеми, і там, де існують незадоволені потреби. Організації застосовують різні, практично необмежені форми і методи роботи, що залежать тільки від клієнтів і можливостей організації. Перевага і сила неурядових організацій в їх гнучкості та адаптованості до потреб клієнтів [6].

Низька активність місцевих громад – одна з головних проблем сучасної Європи та України. Навіть найрозвиненіші організації визнають, що недостатнє залучення громадян до суспільного життя є важливою проблемою розвитку громадянського суспільства. Тому методом співпраці, який може бути визначений як програма для державних і неурядових організацій, має стати зміцнення місцевої солідарності, створення мереж самодопомоги, сильних та цілісних місцевих громад, а також активізація місцевих адміністрацій на основі добровільної і командної роботи громадян заради досягнення колективних цілей.

Література:

1. Джустіна Дабровська, Марта Гумковська. Волонтери і філантропія в Польщі. – Варшава, 2002. – 89 с.
2. Збігнев Вайсман. Надання соціальних послуг. – Варшава, 2000. – 65 с.
3. Збігнев Вайсман. Співробітництво між НУО та органами самоврядування. – Варшава, 1997. – 117 с.
4. Кржиштов Балон. Неприбутковий сектор у Німеччині. – Варшава, 1998. – 96 с.
5. Кржиштов Балон. Принцип доповнення та соціальні НУО в контексті розширення ЄС. – Варшава, 2002. – 168 с.
6. НУО в Польщі (2002). Результати дослідження, Асоціація Клон/Явор. – Варшава, 2002. – 134 с.
7. SEAI – весна 2000. Соціальний контракт. – Брюссель, 2000. – 210 с.

Надійшла до редколегії 1.02.2008 р.