

Аліна ЖУКОВСЬКА

КОНЦЕПТУАЛЬНА ПАРАДИГМА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУСПІЛЬНО- ДОБРОВІЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто актуальні питання функціонування суспільно-добровільного сектора економіки. Проаналізовано вітчизняну нормативно-правову базу функціонування суспільно-добровільного сектора та запропоновано шляхи її удосконалення й адаптації до відповідних європейських стандартів.

The pressing questions of functioning of public-voluntarily sector of economy are examined. The domestic normatively legal base of functioning public sector is analyzed and ways on its improvement and adaptation to the proper European standards are offered.

Сучасний розвиток економічних систем характеризується домінуванням економіки ринкового типу та демократичної моделі побудови суспільства. На сьогодні демократія є найефективнішим інструментом представлення інтересів громадян. Однією з основних умов утвердження демократичних політико-економічних відносин в країні є розвиток громадянського суспільства, який сприяє зміцненню засад ринкової соціально-орієнтованої економіки. Він є одним із магістральних напрямків трансформації українського суспільства в напрямку наближення його до відповідних європейських стандартів.

У сучасному науково-теоретичному та практично-правовому дискурсі до інституційних форм громадянського суспільства звичайно відносять добровільні громадські організації та громадські рухи, незалежні ЗМІ, в деякій мірі вибори та референдуми, а також залежні від громадськості елементи судової та правоохоронної системи (наприклад, суди присяжних, народні міліцейські загони тощо). Сфера й специфіка діяльності цих інституційних форм зумовила об'єктивну необхідність виникнення та подальшого розвитку окремого сектора економіки, який

отримав назву "суспільний" (оскільки слугує виразом та механізмом забезпечення потреб та інтересів суспільства).

Суспільний сектор економіки – це сукупність державних і комунальних підприємств, а також громадських організацій, які надають суспільні блага та послуги і реалізують проекти на користь усього суспільства. У зв'язку з тим, що частина цього сектора формується за рахунок дій і добровільних об'єднань коштів громадян або громадських організацій, то його доцільно називати суспільно-добровільним.

Функціонування суспільно-добровільного сектора економіки обумовлене необхідністю виконання низки завдань, зокрема: цілеспрямовано та послідовно розвивати інститути, які належать до суспільно-добровільного сектора; розширювати обсяги і якість продукції (робіт, послуг, що виробляються (виконуються, надаються) інститутами суспільно-добровільного сектора; скорочувати витрати, пов'язані з виробництвом продукції (виконанням робіт, наданням послуг) суспільно-добровільним сектором; проводити поділ продукції (робіт, послуг) на безкоштовні і платні та диференціювати оплату за про-

дукцію (роботи, послуги) відповідно до того, кому вони відпускаються (виконуються, надаються); вишукувати матеріальні та фінансові ресурси для розширення обсягів і поліпшення якості продукції (робіт, послуг) суспільно-добровільного сектора; залучати до роботи у суспільно-добровільному секторі людей, які готові працювати безкоштовно або за невелику плату; раціонально використовувати кошти, отримані від виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг) суспільно-добровільним сектором.

На відміну від публічного сектора економіки, який бере на себе зобов'язання забезпечити суспільство об'єктивно-необхідними суспільними продуктами (товарами, роботами чи послугами), суспільно-добровільний сектор надає громадянам суб'єктивно-добровільні суспільні продукти (товари, роботи чи послуги) (рис. 1).

Об'єктивно-необхідні суспільні продукти – це товари, роботи та послуги, які виробляються і надаються тільки публічним сектором (державним і муніципальним) і задовольняють потреби усіх членів суспільства (наприклад, національна оборона, державна влада

тощо). У зв'язку з тим, що ці послуги надаються публічним сектором усього суспільству, їм притаманні такі характерні риси, як загальнодоступність і неконкурентність у споживанні, тобто неможливість обмеження доступу до них з боку безпосередніх споживачів.

Суб'єктивно-добровільні суспільні продукти – це товари, роботи та послуги, пропозицію яких формують як державний, так і приватний сектор (наприклад, освіта, охорона здоров'я, шляхова інфраструктура тощо). Але, оскільки пропозиція цих продуктів приватним сектором економіки є частковою, а отже, недостатньою для повного задоволення суспільних потреб у цих продуктах, то держава забезпечує додаткову або й основну їх пропозицію (у тому числі через державні закупівлі, тобто організацію державою закупівель у приватного і змішаного сектора економіки з подальшою пропозицією суспільству), необхідну для нормального функціонування і розвитку суспільства. Деякі автори називають такий тип продуктів "квазісуспільними" [1, 185]. У сучасній ринковій економіці кількість об'єктивно-необхідних суспільних товарів постійно скорочується до певних мі-

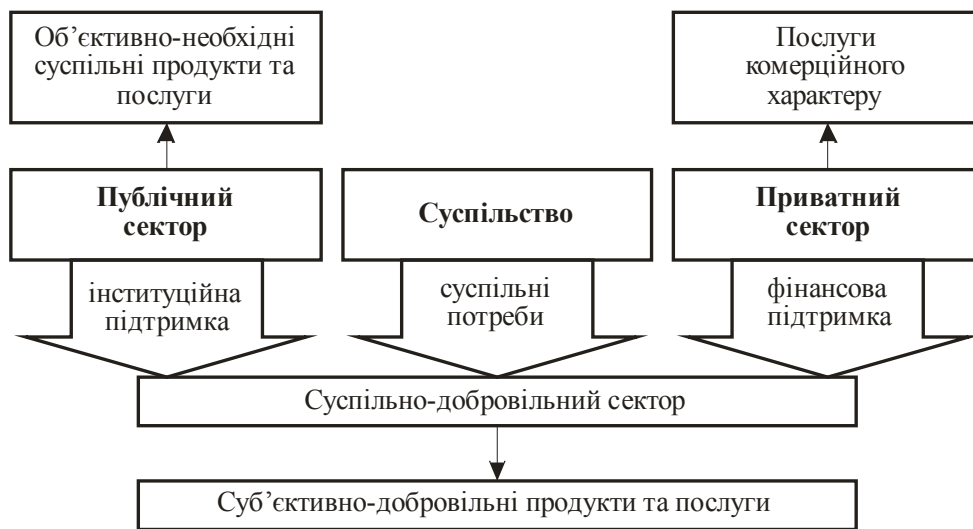


Рис. 1. Модель функціонування суспільно-добровільного сектора економіки

німальних обсягів та переліку, а суб'єктивно-добровільних, навпаки, збільшується.

Для з'ясування причин виникнення суспільно-добровільного сектора в економіці України слід зазначити, що в радянські часи домінував державний сектор, приватний сектор практично не існував, а громадські організації (як одна із інституційних форм суспільно-добровільного сектора) дбали виключно про інтереси держави. Лише зі здобуттям Україною незалежності та утвердженням ринкових форм господарювання стало зрозуміло, що державний і приватний сектори окремо один від одного не в змозі надавати населенню суспільно-необхідні продукти (товари, роботи чи послуги). За цих умов активні громадяни, за відповідного сприяння державного та приватного секторів, ініціювали створення суспільно-добровільного сектора, який працював би для задоволення багатьох матеріальних і духовних потреб населення країни, в основному, за неринковими принципами.

Сучасний розвиток українського суспільно-добровільного сектора свідчить про відхід суспільства від тоталітарних принципів. Українські неурядові організації виявляють значну активність: надають такі соціальні послуги, як допомога бідним, інвалідам, дітям, репрезентують інтереси суспільства перед владою та надають можливість представникам суспільства брати участь у громадському та політичному житті.

Упродовж свого нетривалого існування суспільно-добровільний сектор в Україні стикався з цілою низкою проблем, серед яких головною є слабкість і розпорошеність основних його інститутів, що не дозволяє належним чином реалізовувати їхній потенціал стосовно демократизації суспільного життя.

На сьогодні суспільно-добровільний сектор економіки України функціонує у вигляді трьох інституційних форм:

1) некомерційні організації, створені для надання послуг, головним чином, їх членам (професійні спілки, політичні партії, релігійні організації, добровільні спортивні товариства, організації покупців тощо), а також ті, що фінансуються переважно за рахунок членських внесків;

2) благодійні товариства і фонди, що надають товари та послуги громадянам на неринковій основі, джерелом фінансових ресурсів для яких є пожертвування у грошовій та натуральній формах;

3) підрозділи (заклади) нефінансових і фінансових підприємств, що надають соціально-культурні послуги, в основному, своїм працівникам (наприклад, відомчі житла, лікарні, клуби, стадіони тощо).

Практично всі інституційні форми суспільно-добровільного сектора економіки мають низку особливостей, до яких належать: малоприбутковість (збитковість і неприбутковість) багатьох інститутів через їх некомерційний характер; обмежені фінансові можливості та суттєва залежність від бюджетного фінансування, благодійних внесків і допомоги фізичних й юридичних осіб за територіальним принципом місця перебування об'єктів даного сектора; надання частини послуг цим сектором безкоштовно або за плату, яка не повністю відшкодовує здійснені витрати; пряма залежність обсягу і якості послуг цього сектора від нагальних потреб суспільства й трудових, матеріальних і фінансових можливостей державного і приватного секторів, громадян країни, а також від їх статево-вікового, національно-етнічного, освітньо-професійного, релігійно-конфесійного та іншого складу; можливість визначення кількості об'єктів сектора, насамперед, на рівні сіл, селищ та міст, відповідно до потреб їх жителів і фінансово-матеріального забезпечення.

Діяльність суспільно-добровільного сектора в Україні регулюється великою кількістю законодавчих і нормативно-правових актів, зокрема: Конституцією України [2], Цивільним Кодексом України [3], Законами України "Про об'єднання громадян" [4], "Про благодійництво та благодійні організації" [5], "Про політичні партії в Україні" [6], "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" [7], "Про професійних творчих працівників та творчі спілки" [8], "Про молодіжні та дитячі організації" [9], "Про свободу совісті та релігійні організації" [10], "Про органи самоорганізації населення" [11], "Про концесії" [12] тощо (див. табл. 1).

Таблиця 1

Основні законодавчі та нормативно-правові акти, які регулюють діяльність інститутів суспільно-добровільного сектора в Україні *

Назва законодавчого або нормативно-правового акту	Основний зміст законодавчого або нормативно-правового акту
Конституція України	Гарантує право громадян на об'єднання (ст. 36), а також право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію в будь-якій формі (ст. 34), право збиратись мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39), свободу творчості та захист інтелектуальної власності (ст. 54)
Цивільний Кодекс України	Передбачає можливість створення неприбуткової юридичної особи в таких організаційно-правових формах, як невідповідницьке товариство (членська організація) та установа (не членська організація)
Закон України "Про об'єднання громадян"	Регулює механізм створення та функціонування об'єднань громадян
Закон України "Про благодійництво та благодійні організації"	Визначає загальні засади благодійництва, забезпечує правове регулювання відносин у суспільстві, спрямованих на розвиток благодійної діяльності, утвердження гуманізму і милосердя, гарантує державну підтримку її учасникам, створює умови для діяльності благодійних організацій відповідно до законодавства України
Закон України "Про політичні партії в Україні"	Регулює механізм створення та функціонування політичних партій в Україні
Закон України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності"	Визначає особливості правового регулювання, засади створення, права та гарантії діяльності професійних спілок
Закон України "Про професійних творчих працівників та творчі спілки"	Визначає правовий статус професійних творчих працівників, встановлює правові, соціальні, економічні та організаційні засади діяльності творчих спілок у галузі культури і мистецтва
Закон України "Про молодіжні та дитячі організації"	Визначає особливості організаційних і правових засад утворення та діяльності молодіжних і дитячих громадських організацій та державні гарантії забезпечення їх діяльності
Закон України "Про свободу совісті та релігійні організації"	Гарантує право на свободу совісті громадянам України та здійснення цього права, забезпечує соціальну справедливість, рівність, захист прав і законних інтересів громадян незалежно від ставлення до релігії, визначає обов'язки держави та релігійних організацій, гарантує сприятливі умови для розвитку суспільної моралі і гуманізму, громадянську злагоду і співробітництво людей незалежно від їх світогляду чи віровизнання
Закон України "Про органи самоорганізації населення"	Визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення
Закон України "Про концесії"	Визначає поняття та засади регулювання відносин концесії державного і комунального майна, а також установи і порядок її здійснення з метою підвищення ефективності використання державного і комунального майна і забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах і послугах)

* Складено автором на основі: [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12].

Окрім вищеперерахованих нормативно-правових актів, окремі аспекти функціонування суспільно-добровільно сектора регулюються Законами України “Про звернення громадян” [13], “Про інформацію” [14], “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” [15], “Про соціальні послуги” [16], а також низкою указів Президента України [17; 18; 19] та постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України [20; 21; 22].

Детальний аналіз перелічених вище законодавчих і нормативно-правових актів дозволяє стверджувати, що на сьогодні вони не відповідають потребам ефективної діяльності громадянського суспільства. У зв'язку з цим, їм притаманна ціла низка недоліків, які суттєво стримують розвиток суспільно-добровільного сектора економіки України. Серед них слід виокремити: невідповідність законодавчих і нормативно-правових актів один одному; заборона створення об'єднань спільно з фізичними та юридичними особами; заборона громадським об'єднанням діяти в регіонах, у яких вони не зареєстровані; заборона захищати права громадян, які не є членами цих організацій; існування подвійної реєстрації громадських організацій; тривалий період реєстрації громадських організацій та подвійна плата за неї; закритість інформації про державні реєстри громадських та благодійних організацій; заборона організаціям громадянського суспільства займатися комерційною діяльністю.

У контексті євроінтеграційних прагнень України, подальший розвиток інститутів суспільно-добровільного сектора повинен стимулюватися, насамперед, вдосконаленням діючої нормативно-правової бази шляхом приведення її у відповідність до європейських стандартів.

В Україні сформована широка мережа інститутів суспільно-добровільного сектора по всій території. Кількість зареєстрованих громадських об'єднань постійно зростає. Так, у 2007 р., порівняно з 2005 р., в Укра-

їні втричі зменшилася кількість відмов у реєстрації політичних партій та громадських організацій. За даними Міністерства юстиції, якщо протягом 2005 р. було відмовлено у реєстрації 21 політичній партії, 91 громадській та 29 благодійним організаціям, то протягом 2006 р. – лише 4 політичним партіям, 85 громадським та 9 благодійним організаціям. У 2007 р. було відмовлено у реєстрації 3 політичним партіям, 26 громадським та 3 благодійним організаціям. Ці показники свідчать про сприяння з боку держави у розвитку суспільно-добровільного сектора.

За даними Державного комітету статистики України, станом на 1 січня 2008 р. в Україні зареєстровано 275728 об'єднань громадян, з яких: 211723 політичних партій, 64005 громадських організацій, 802 спілки об'єднань громадян, 11317 благодійних організацій і 68873 профспілкових організацій [23] (див. табл. 2). Незважаючи на те, що більшість з них існує лише формально, чималу частку складають і реально функціонуючі об'єднання (за різними підрахунками, від 14% до 40%).

Громадські організації є однією із найчисельніших інституційних форм суспільно-добровільного сектора. Вони переважають всі інші інститути за масовістю залучення громадян до своєї діяльності, яка охоплює практично всі сфери суспільного життя.

Окрім дефініції “громадська організація”, в Україні широко вживають й інші синонімічні терміни: “неурядова організація (НУО)”, “неприбуткова організація (НПО)”, “недержавна організація (НДО)” та “організація третього сектора”.

Творчий центр Каунтерпарт при проведенні дослідження “Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки” [24] застосував класифікацію, згідно з якою всі неурядові організації розподіляються за секторами діяльності (18 позицій), до того респонденти могли обрати до 3-х основних секторів, у яких працює їхня організація.

Майже половина респондентів зазначила сектор “діти і молодь” (45%) як один з

Таблиця 2

Загальна кількість зареєстрованих інституційних форм суспільно-добровільного сектора економіки України станом на 01.01.2008 року *

	Всього	Із загальної кількості постійно діючий центральний орган має місцевий статус	Осередки громадських організацій та політичних партій усіх рівнів
Об'єднань громадян, всього	275728	40613	232296
Політичні партії	211723	–	211582
Громадські організації	64005	40613	20714
– громадські рухи	485	257	218
– об'єднання національних та дружніх зв'язків	2293	1571	558
– молодіжні об'єднання	6597	3985	2426
у тому числі студентські	412	314	82
– дитячі організації	1674	1294	366
– жіночі організації	2182	1037	1099
– об'єднання ветеранів та інвалідів	5617	2480	3057
– у тому числі об'єднання ветеранів та інвалідів війни	2031	680	1339
– об'єднання професійної спрямованості	6866	4159	2181
– об'єднання (товариства) охорони природи (екологічні)	1539	924	553
– об'єднання (товариства) охорони пам'яток історії та культури	408	277	127
– оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання	10366	7799	2237
– об'єднання із захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС	888	396	482
– науково-технічні товариства, творчі об'єднання	1140	688	298
– освітні, культурно-виховні об'єднання	3512	2384	920
– інші громадські організації	20438	13389	6192
Спілки об'єднань громадян	802	453	234
Благодійні організації об'єднань громадян	11371	8696	1734
Профспілкові організації	68873	7171	61575

* Складено автором на основі: [23].

трьох основних секторів своєї діяльності. Наступними за вагомістю є сектори "вирішення соціальних питань" (38%) та "права людини" (31%). У галузі "громадянська освіта" працюють 28% опитаних організацій. За іншими позиціями учасники дослідження висловилися

таким чином: "розвиток сектора неурядових організацій" – 19%, "культура, мистецтво, література" – 15%, "політика, законодавство, держава" – 15%, "жінки" – 11%, "розвиток бізнесу" – 9%, "екологія, захист навколишнього середовища" – 8%, "засоби масової інформації" – 8%.

ції” – 8%, “ВІЛ/СНІД” – 7%, “права споживачів” – 3%, “професійні асоціації” – 3%, “релігійні асоціації” – 3%, “інше” – 10% (рис. 2).

Найактивніше в Україні створюються громадські організації професійного спрямування – об’єднання лікарів, вчителів-правників тощо, яких у 2007 р. в Україні легалізовано понад 400 (за 2006 р. – 236). Наступними у рейтингу громадської активності є громадські організації оздоровчого та фізкультурно-спортивного спрямування: за 2007 р. таких організацій в областях України зареєстровано понад 300 (за 2006 р. – 335). Серед найпоширеніших громадських організацій також можна назвати молодіжні (180 зареєстровано у 2007 р., 192 – у 2006 р.), ветеранів та інвалідів (115 – у 2007 р., 114 – у 2006 р.), освітні (114 – у 2007 р., 108 – за 2006 р.), національних та дружніх зв’язків (72 – у 2007 р., 60 – за 2006 р.) [25].

Особливістю інститутів суспільно-добровільного сектора України є чітко виражена національна приналежність. Про це свідчить той факт, що переважна більшість з них (близько 85%) функціонують на місцевому та обласному рівнях, 10% – на загальнодержавному і лише 5% мають міжнародний характер. Цей факт вказує на високу зацікавленість, насамперед, у місцевих справах, в облаштуванні найближчого життєвого простору, що відкриває широкі перспективи для співпраці громадського сектора та органів місцевого самоврядування.

Аналіз суспільних проблем, вирішенням яких займаються неурядові організації, засвідчує, що представництво та захист прав належить до найпоширеніших видів діяльності, а 88% із них так чи інакше займаються адвокатуванням (представництвом та захистом прав і інтересів громадян та суспільних інтере-

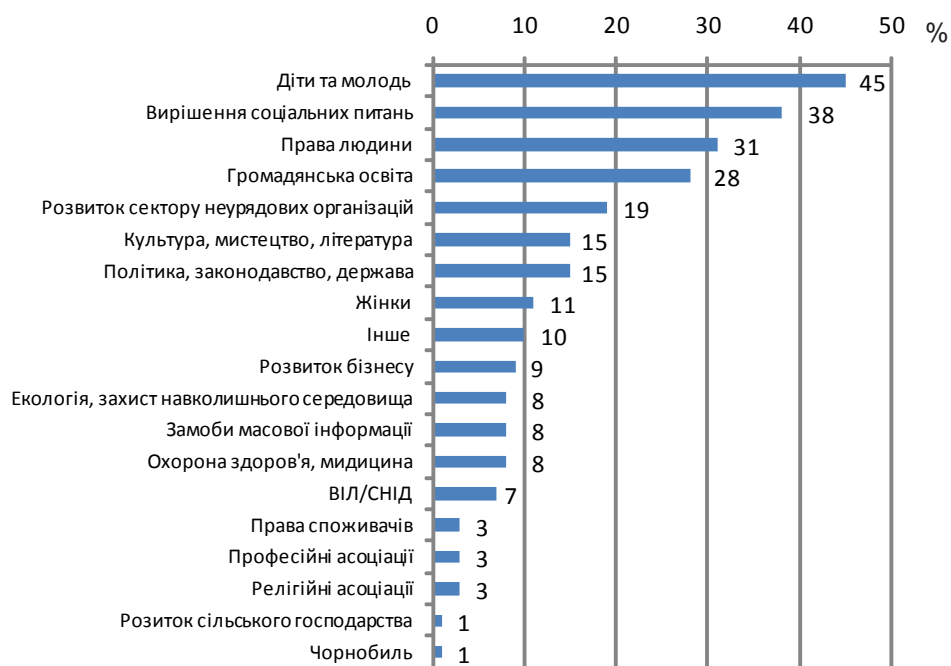


Рис. 2. Основні види діяльності неурядових організацій в Україні *

* Складено автором на основі: [24].

сів) [26, 28]. Згідно з дослідженням, проведеним Творчим центром Каунтерпарт у березні 2007 р., за важливістю суспільних проблем названо захист прав громадян, моніторинг діяльності виконавчої влади та запровадження етичних і адміністративних стандартів, соціально незахищеність населення.

Регіональний аналіз пріоритетних суспільних проблем свідчить, що захист прав громадян є найважливішою проблемою для всієї України, тоді як питання безробіття більш актуальне на Заході порівняно з іншими регіонами. Якщо проблемами екології більше переймаються організації Сходу, то соціально незахищеністю населення – громадські організації Півдня. Надання адміністративних послуг населенню, моніторинг діяльності виконавчої влади, стандарти та корупція у системі вищої освіти також є пріоритетнішими на Заході, ніж в інших регіонах України. Реформування судової системи – найактуальніше для громадських організацій Центру [26, 38].

Діяльність суспільно-добровільного сектора тісно пов'язана із публічним і приватним секторами. Співпраця його інститутів з державними структурами є важливим чинником, який відображається на їхній спроможності представляти та захищати інтереси клієнтів і впливати на формування демократичного суспільства. Для багатьох інститутів суспільно-добровільного сектора продуктивна співпраця з місцевою владою – це можливість отримати фінансування з місцевих джерел для надання соціальних послуг, залучити представників державних структур до діяльності організації та зацікавити їх в успіхах організації через особисту участь у діяльності неурядових організацій. Тому ефективно впливати на громадську політику і досягати стабільної життєздатності на місцевому рівні неурядові організації можуть лише за умови залучення державного сектора до діяльності та вирішення питань суспільно-добровільного сектора.

На сьогодні рівень співпраці інститутів суспільно-добровільного сектора та держави в Україні не високий. Розвиток такої співпраці

гальмується тому, що важливі концептуальні положення, визначені виконавчою владою, не знаходять практичної реалізації. Передусім, це стосується Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 жовтня 2004 р. та Указу Президента України “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 31 липня 2004 р., які регламентують діяльність громадських організацій, зокрема рад при органах влади. Сьогодні такі громадські ради існують при більшості міністерств та державних комітетів, їм відведено роль одного з основних інститутів взаємодії громадськості з органами влади. Але ці консультативно-дорадчі органи ще не є цілком сформованими або не функціонують з інших причин, мають номінальний характер, їхній вплив на вироблення та прийняття рішень органами влади, формування та реалізацію державної політики є мінімальним або взагалі відсутній.

Значному посиленню взаємодії держави та інститутів суспільно-добровільного сектора сприяли, започатковані з грудня 2003 р., річні звіти діяльності уряду за участю громадських організацій та обговорення разом з ними проекту Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадян у процесі формування та реалізації державної політики центральними та місцевими органами виконавчої влади”, яке увінчалось прийняттям Кабінетом Міністрів України 21 листопада 2007 р. відповідної Концепції.

Серед причин недостатньої співпраці між громадськими організаціями та державними структурами на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях слід виокремити наступні: нерозуміння корисності такої співпраці з боку владних структур і неурядових організацій, недостатня поінформованість владних структур про діяльність неурядових організацій, небажання співпрацювати з боку владних структур та неурядових організацій, недостатній професіоналізм неурядових організацій (див. рис. 3).



Рис. 3. Причини недостатньої співпраці між неурядовими організаціями та державними структурами на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях *

* Складено автором на основі: [24].

З метою підвищення рівня співпраці між інститутами суспільно-добровільного сектора та державою в контексті демократичного розвитку мають завершитися два паралельні процеси: інститути суспільно-добровільного сектора повинні довести свою необхідність для влади (розробляти такого рівня аналітичні матеріали та надавати такі послуги, які державні інституції зробити не можуть); а також влада повинна визнати потребу в діяльності інститутів суспільно-добровільного сектора як ефективного засобу розширення потенціалу здійснення державної політики.

Співпраця з приватним сектором є важливим показником здатності інститутів суспільно-добровільного сектора не просто співіснувати поруч із ним, а й залучати місцеві бізнес-структури до фінансування діяльності суспільно-добровільного сектора та встановлювати взаємовигідні ділові стосунки.

Аналіз співпраці інститутів суспільно-добровільного сектора з приватним є ще

цікавішим з огляду на значний відсоток у бюджеті організацій коштів, що надходять з бізнесових джерел. Згідно з дослідженням, проведеним Творчим центром Каунтерпарт “Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2006 роки”, близько третини неурядових організацій (34%) не співпрацюють з бізнес-структурами; 22% неурядових організацій співпрацюють з 1–2 бізнес-структурами, 22% неурядових організацій – з 3–5; близько четвертої частини (21%) респондентів зазначили, що вони співпрацюють з більше ніж 5 бізнес-структурами [24].

До основних причин, які стимулюють інститути суспільно-добровільного сектора до співпраці з бізнес-структурами, належать: бажання залучити фінансування в грошовій або негрошовій формі, забезпечення партнерства у певній діяльності та використання досвіду бізнес-структур з метою покращення суспільних програм та/або послуг.

Інститути суспільно-добровільного сектора України є, насамперед, споживачами у відносинах з бізнес-структурами. У низькому рівні співпраці з ними представники неурядових організацій звинувачують бізнес-структури, визначивши головними причинами недостатньої співпраці небажання співпрацювати з боку бізнесу, незнання бізнес-структур про діяльність неурядових організацій, їх недостатній професіоналізм та труднощі, що виникають в процесі співпраці (див. рис. 4).

Взаємодію суспільно-добровільного сектора з державним та приватним доцільно організувати з урахуванням принципів корпоративного управління, зокрема, налагодити міжсекторне партнерство, яке повинно слугувати основою конструктивної взаємодії організацій трьох секторів суспільства для вирішення нагальних суспільних проблем, і яке є вигідним кожній зі сторін. В рамках запропонованого механізму міжсекторного партнерства вирізняють три наступні сектори:

1) сектор, до якого належать державні органи усіх трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої, судової;

2) сектор, до якого належать державні та недержавні комерційні структури, головною метою яких є отримання прибутку шляхом виробництва товарів та надання послуг;

3) сектор, до якого належать різні недержавні та некомерційні організації, які не мають на меті отримання прибутку, зокрема громадські організації, асоціації, спілки, благодійні фонди, органи самоорганізації населення, політичні партії, профспілки.

Слід відмітити, що хоча в країні і спостерігається позитивна динаміка кількісного зростання громадських організацій та зростання їх організаційної спроможності, показники довіри населення до цих інститутів залишаються на дуже низькому рівні. За даними соціологічного моніторингу "Українське суспільство (1992–2006 рр.)", яке було проведене Інститутом соціології Національної Академії наук України, у 2004 р. на за-

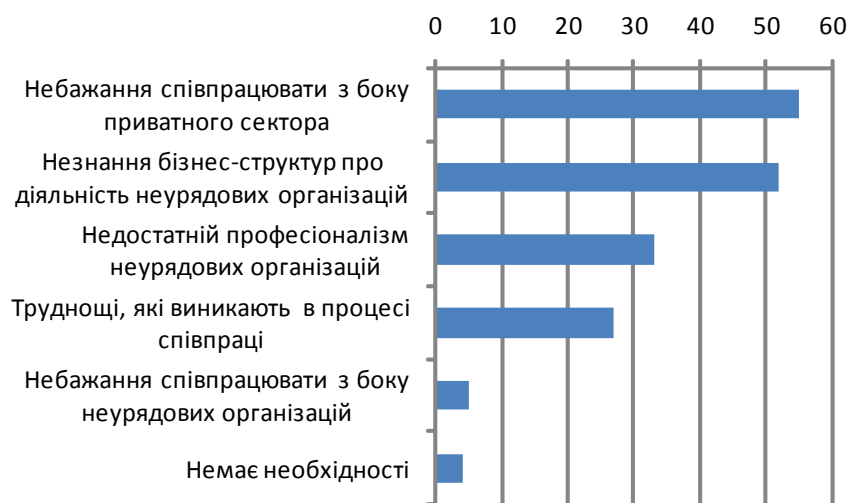


Рис. 4. Причини недостатньої співпраці між неурядовими організаціями та приватним сектором *

* Складено автором на основі: [24].

питання “Який рівень Вашої довіри благо-
дійним фондам, громадським асоціаціям і
об’єднанням?” 27,3% респондентів відпові-
ли: “Зовсім не довіряю”, 22,5% – “Переважаю
не довіряю”, 34,9% – “Важко сказати, дові-
ряю чи ні” і 12,2% – “Переважаю довіряю”,
3,0% – “Цілком довіряю”. У 2005 р. зовсім не
довіряли зазначеним громадським інститу-
там 22,7% опитаних, переважно не довіря-
ли – 25,7%, вагалися з відповіддю – 37,8%,
переважно довіряли – 12,0%, цілком довіря-
ли – лише 1,5%. Не знало суттєвих змін
співвідношення довіра/недовіра до громад-
ських об’єднань і у 2006 р., коли відповіді на
те саме питання розподілилися так: “Зовсім
не довіряю” – 23,2%, “Переважаю не дові-
ряю” – 26,8%, “Важко сказати, довіряю чи ні”
– 37,8%, “Переважаю довіряю” – 10,3%, “Ціл-
ком довіряю” – 1,9%. Таким чином, середній
бал індексу довіри (за 5-ти бальною шкалою)
до благодійних фондів, громадських асоціа-
цій і об’єднань протягом останніх трьох років
залишався незмінно низьким, тобто на рівні
2,4 бали [27, 30].

За даними національного репрезента-
тивного соціологічного опитування, прове-
деного Українським інститутом соціальних
досліджень ім. Олександра Яременка та
Центром “Соціальний моніторинг” у 2007 р.,
на запитання про довіру до громадських
об’єднань сума відповідей “Повністю не до-
віряю” та “Скоріше не довіряю, ніж довіряю”
склала 43%, у той час, як сума відповідей
“Повністю довіряю” та “Скоріше довіряю,
ніж не довіряю” склала лише 35% [28].

Основними причинами низького рівня
довіри до громадських організацій та гро-
мадської пасивності є зайнятість населення
повсякденними проблемами виживання, не-
достатня поінформованість про діяльність
існуючих громадських організацій та ефек-
тивність їхньої діяльності, пасивність громад-
ських організацій щодо інформування грома-
дян та їх залучення до своєї діяльності.

Детальний аналіз функціонування
окремих інституційних форм суспільно-
добровільного сектора економіки України

свідчить, що на сьогодні процес становлення
громадських організацій в Україні досяг помір-
ного рівня розвитку, що відповідає політичним
та соціально-економічним реаліям. Участь
неурядових організацій у кожній сфері суспі-
льного буття постає джевою складовою де-
мократизації вітчизняного суспільства. Водно-
час суспільно-добровільному сектору України
притаманна низка недоліків, зокрема: розпо-
рошеність основних його інститутів; невелика
кількість реально діючих інституційних форм
і малоспроможність мобілізувати широкую гро-
мадськість; низька активність співпраці та
взаєморозуміння між суспільно-добровільним
сектором, з одного боку, та державним і при-
ватним секторами, з іншого; низький рівень
поінформованості громадськості про діяль-
ність інститутів суспільно-добровільного сек-
тора; недостатня горизонтальна координація
діяльності між його інститутами; недостатній
рівень кваліфікації керівних кадрів; нероз-
виненість системи навчання та підвищення
кваліфікації керівників і працівників інститу-
тів суспільно-добровільного сектора; недо-
статній рівень попиту на послуги суспільно-
добровільного сектора з боку приватних осіб,
установ і організацій. Вони стали причиною
того, що більшість громадян вважає, що по-
тенціал суспільно-добровільного сектора ще
недостатній для того, щоб забезпечити їх
участь у вирішенні широкого спектра проблем
суспільного життя.

Підсумовуючи вищезазначене, слід під-
креслити, що у практиці функціонування
суспільно-добровільного сектора в Україні іс-
нує низка нормативно-правових, фінансово-
економічних та соціально-психологічних
проблем, які перешкоджають повному вико-
ристанню їх наявного потенціалу.

Вітчизняні нормативно-правові акти,
які регулюють діяльність громадських ор-
ганізацій, не цілком відповідають потребам
ефективної діяльності громадянського суспі-
льства, а також європейським стандартам
у цій сфері. Серед найсуттєвіших недоліків
вітчизняного законодавства необхідно від-
значити: відсутність у юридичних осіб пра-

ва виступати засновниками громадських організацій та унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами; поділ громадських об'єднань за їх територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві, що призводить до заборони їм провадити свою діяльність за межами території реєстрації та викликає додаткові складнощі у процесі реєстрації; дозвіл громадським об'єднанням захищати права тільки своїх членів, що, практично, рівнозначно забороні захисту прав інших громадян та ставить під сумнів зацікавленість держави у розвитку правозахисного руху; нерівні умови реєстрації непередприємницьких та бізнесових структур.

З метою зміцнення позицій суспільно-добровільного сектора в Україні доцільно переглянути діючу нормативно-правову базу його функціонування в напрямку її адаптації до відповідних стандартів, які діють в Європейському Союзі. Так, у липні 2002 р. учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи у Страсбурзі, було прийнято "Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі" [29], де вперше систематизовано основні європейські стандарти у цій сфері суспільного життя. Однак найбільш повний зміст загально-визнаних європейськими державами стандартів щодо розвитку громадянського суспільства міститься у "Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14". Цей документ був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників міністрів. Він визначає рекомендовані нормативно-правові параметри для функціонування неурядових організацій як одного із найважливіших інститутів громадянського суспільства, зокрема: неурядові організації включають об'єднання або організації, створені як окремими особами (фізичними або юридичними), так і групами таких осіб. Вони можуть мати або не мати членів; неурядові організації можуть бути як

неформальними об'єднаннями або організаціями, так і об'єднаннями або організаціями, які мають правосуб'єктність; неурядові організації можуть бути національними й міжнародними і за складом, і за сферою діяльності; неурядові організації повинні мати право на свободу висловлення поглядів та будь-які інші права і свободи; неурядові організації не підлягають управлінню з боку органів державної влади; неурядові організації, які мають правосуб'єктність, повинні мати такі ж права, що зазвичай належать іншим юридичним особам, і на них повинні поширюватися такі ж самі обов'язки та санкції; законодавчі та податкові норми, що застосовуються до неурядових організацій, повинні заохочувати їх утворення і тривалу діяльність; неурядові організації не повинні розподіляти будь-який прибуток, що може виникнути внаслідок їх діяльності, між своїми членами або засновниками, але можуть використовувати цей прибуток для реалізації своїх завдань; дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, що впливають на неурядові організації, повинні надаватися до адміністративного оскарження та вільного оскарження з боку неурядових організацій в незалежному та неупередженому суді з належною юрисдикцією.

З огляду на рекомендовані Європейським Союзом параметри функціонування громадських організацій, пріоритетними напрямками удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності громадських організацій мають стати: обрання раціональнішої моделі системи законодавства для організацій громадянського суспільства; прийняття у новій редакції Закону України "Про об'єднання громадян"; внесення відповідних змін у деякі законодавчі акти, зокрема Закони України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців", "Про благодійництво та благодійні організації", "Про оподаткування прибутку підприємств", "Про оподаткування доходів фізичних осіб", "Про соціальні послуги" (див. табл. 3); зміцнення партнерських від-

Таблиця 3

Необхідні зміни у вітчизняному законодавстві щодо діяльності окремих інституційних форм суспільно-добровільного сектора *

Назва законодавчого акту	Зміст необхідних змін
Закон України "Про об'єднання громадян"	<ul style="list-style-type: none"> – привести статус громадських організацій у відповідність із нормами Цивільного кодексу та скасувати обов'язкові вимоги щодо їх територіального статусу; – спростити процедуру реєстрації громадських об'єднань, яка не буде створювати дискримінаційні умови їх реєстрації порівняно із підприємницькими структурами; – визнати право юридичних осіб бути засновниками громадських організацій; – змінити порядок ведення реєстру громадських організацій та доступу до нього; – визначити чіткі підстави та порядок проведення перевірок, переєстрації та припинення діяльності громадських організацій органами влади; – визнати права громадських організацій захищати інтереси не тільки своїх членів.
Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців"	<ul style="list-style-type: none"> – закріпити функції державних реєстраторів невідприємницьких організацій за Міністерством юстиції України; – встановити єдиний реєстраційний збір.
Закон України "Про благодійництво та благодійні організації"	<ul style="list-style-type: none"> – зменшити термін їх реєстрації.
Закон України "Про оподаткування прибутку підприємств"	<ul style="list-style-type: none"> – передбачити порядок надання громадським організаціям статусу неприбутковості та встановити чіткі критерії відповідності видів основної діяльності невідприємницьких організацій статусу неприбутковості; – встановити, що у разі ліквідації неприбуткової організації її активи мають бути передані іншій неурядовій організації чи юридичній особі, цілі яких найбільше відповідають її цілям, або державі на здійснення відповідних цілей; – ліквідувати нижню межу суми пожертвувань, яку юридичні особи можуть включити до валових витрат; – скасувати обмеження суми пожертвувань та благодійних внесків розміром оподаткованого прибутку попереднього звітного року.
Закон України "Про оподаткування доходів фізичних осіб"	<ul style="list-style-type: none"> – ліквідувати нижню межу суми пожертвувань, яку юридичні особи можуть включити до валових витрат; – скасувати обмеження суми пожертвувань та благодійних внесків розміром річного загального оподаткованого доходу.
Закон України "Про соціальні послуги"	<ul style="list-style-type: none"> – визначити перелік соціальних послуг, які можуть бути делеговані недержавним суб'єктам; – встановити порядок здійснення соціальних послуг невідприємницькими організаціями; – скасувати дискримінаційне положення для недержавних надавачів соціальних послуг щодо їх ліцензування.

* Складено автором на основі: [4; 30; 5; 31; 32; 16].

носин між органами державної влади й організаціями громадянського суспільства у процесі реформування законодавства для "третього сектора" та реалізація органами виконавчої влади задекларованих можливостей активної участі громадськості у формуванні політичних рішень; проведення постійного моніторингу Міністерством юстиції України та громадськими організаціями нормативно-правових актів на їх відповідність європейським стандартам і дотримання їх на практиці; розгорнення широкої інформаційно-освітньої роботи що пропагування європейських стандартів розвитку громадянського суспільства серед громадян, їх об'єднань та державних службовців.

Окрім вищезазначених рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування основних інститутів суспільно-добровільного сектора доцільно здійснити низку заходів, без яких не можливе досягнення системного та комплексного ефекту від запропонованих заходів, зокрема: розробити та запровадити спільно з організаціями громадянського суспільства державну Стратегію розвитку громадянського суспільства України; сприяти розширенню та підвищенню якості роботи консультативно-дорадчих органів (громадських рад) при урядових органах, активізувати проведення громадсько-урядових консультацій на постійній основі; створити дійові податкові стимули для бізнесу і громадян надавати кошти громадським організаціям; забезпечити рівні можливості для громадських та державних організацій надавати соціальні послуги населенню за рахунок державного та місцевого бюджетів; припинити практику прямого бюджетного фінансування громадських організацій та запровадити практику проведення конкурсу соціальних проектів з метою залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг; сприяти поширенню інформації про діяльність та інші функціональні аспекти неурядових організацій серед широкого кола громадськості; сприяти формуванню професійної групи журналістів,

які систематично висвітлювали б позитивну практику діяльності неурядових організацій, глибоко аналізувати суттєві складові їхніх успіхів чи невдач.

Література

1. Ковтун О. І. *Державне регулювання економіки: Навч. посібник.* – Львів: "Новий світ-2000", 2006. – 432 с.
2. *Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.* – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
3. *Цивільний Кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України.* – 2003. – № 40–44. – С. 356.
4. *Закон України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 року № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України.* – 1992. – № 34. – С. 504.
5. *Закон України "Про благодійництво та благодійні організації" від 16 вересня 1997 року № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради України.* – 1997. – № 46. – С. 292.
6. *Закон України "Про політичні партії в Україні" від 5 квітня 2001 року № 2365-III // Відомості Верховної Ради України.* – 2001. – № 23. – С. 118.
7. *Закон України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" від 13 грудня 2001 року № 2886-III // Відомості Верховної Ради України.* – 1999. – № 45. – С. 397.
8. *Закон України "Про професійних творчих працівників та творчі спілки" від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР // Відомості Верховної Ради України.* – 1997. – № 52. – С. 312.
9. *Закон України "Про молодіжні та дитячі організації" від 1 грудня 1998 року № 218-XIV // Відомості Верховної Ради України.* – 1999. – № 1. – С. 2.
10. *Закон України "Про свободу совісті та релігійні організації" від 23 квітня 1991 року № 987-XII // Відомості Верховної Ради.* – 1991. – № 25. – С. 283.
11. *Закон України "Про органи самоорганізації населення" від 11 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради України.* – 2001. – № 48. – С. 254.
12. *Закон України "Про концесії" від 16 липня 1999 року № 997- XIV // Відомості Верховної Ради України.* – 1999. – № 41. – С. 372.

13. Закон України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – С. 256.

14. Закон України “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 650.

15. Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – С. 299.

16. Закон України “Про соціальні послуги” від 24 червня 2004 року № 1891-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – С. 537.

17. Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 1 серпня 2002 року № 683 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=683/2002>

18. Указ Президента України “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадянськості у формуванні та реалізації державної політики” від 31 липня 2004 року № 854 // http://www.kmu.gov.ua/ecsor/control%5Cuk%5Cpublish%5Carticle?art_id=92169&cat_id=92139

19. Указ Президента України “Про забезпечення участі громадянськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 вересня 2005 року № 1276 // http://www.kmu.gov.ua/ecsor/control%5Cuk%5Cpublish%5Carticle?art_id=92339&cat_id=92219

20. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадянськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 жовтня 2004 року № 1378 // http://www.kmu.gov.ua/ecsor/control%5Cuk%5Cpublish%5Carticle?art_id=92339&cat_id=92219

21. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв’язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації” від 18 жовтня 2004 року № 759-р. // http://www.kmu.gov.ua/ecsor/control%5Cuk%5Cpublish%5Carticle?art_id=92379&cat_id=92359

22. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції сприяння органам виконавчої влади розвитку громадянського суспільства” від 21 листопада 2007 року № 1035-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – С. 89.

23. Громадські організації в Україні: Статистичний бюлетень за 2007 рік. – К.: Державний комітет статистики України, 2008 // http://www.kmu.gov.ua/ecsor/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=99724&cat_id=82370&ctime=1216230682588

24. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2006 роки: Звіт за даними дослідження / Автори-упорядники: Л. Паливода, О. Кікоть. – К.: БФ “Творчий центр “Каунтерпарт”, 2006. – 160 с.

25. Прес-служба Міністерства юстиції України. Новини Міністерства. 26.11.2007 р. // <http://www.minjust.gov.ua/0/news/11489>

26. Неурядові організації та протидія корупції: роль, сан, перспективи. Звіт про результати дослідження. – К.: БФ “Творчий центр “Каунтерпарт”, 2007. – 80 с.

27. Українське суспільство 1992-2006. Соціологічний моніторинг / За ред. д. ек. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2006. – 578 с.

28. Політична ситуація та соціально-економічні настрої населення України: березень 2007 року // <http://www.uisr.org.ua>

29. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі. Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованою Радою Європи, Страсбург, 5 липня 2002 року // Юридичний вісник України. – 2002. – № 50.

30. Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31-32. – С. 263.

31. Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – С. 28.

32. Закон України “Про оподаткування доходів фізичних осіб” // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 37. – С. 308.