

**В. Когут,
С. Андрейчук**

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

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.

Актуальність теми зумовлена тим, що на етапі становлення в Україні громадянського суспільства дедалі більшого значення, принаймні теоретично, у функціонуванні суспільства набувають громадські організації загалом 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.

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

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

Важливими для цього дослідження є праці Д. Тернера, П. Бергмана, Т. Лукман, які досліджували соціальне конструювання реальності. А також праці М. Брейка, Р. Фабіана, що 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, зокрема

громадських об'єднань, присвячені праці О. Онищенко, О. Скрипнюка, О. Максименко, В. Савки, О. Гілеті.

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 загалом і в соціальній сфері зокрема та використання 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.

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 сектора. Це незалежні від політичних і комерційних структур громадські об'єднання різноманітних форм: фонди, некомерційні партнерства, асоціації, союзи тощо. Вони створюються громадянами для реалізації громадських ініціатив і спрямовані на економічні та соціальні перетворення у суспільстві загалом, 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 сектора – 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 [1].

Некомерційний або третій сектор як особливий соціальний, економічний і політичний феномен привернув серйозну увагу дослідників відносно недавно – лише наприкінці 60-х рр. ХХ ст. Тільки в 70-х рр. ХХ ст. ця проблематика стала предметом суспільних дискусій і політичних програм. На сьогодні державна і муніципальна політики в розвинених країнах обов'язково будуються з урахуванням економічного і політичного потенціалу некомерційних організацій. Однак важливо наголосити, що цінність некомерційного сектора виходить за межі економіки.

На сьогодні співпраця держави та некомерційних організацій об'єднує багато 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 дасть змогу тут просуватися, ефективно розвинути таку співпрацю, навіть незважаючи на різну соціально-економічну ситуацію [2].

Очевидно, що держава на сьогодні втрачає роль провідного агентства, керуючого соціальними послугами. За словами відомого американського соціолога П. Друкера: “Завдання держави – розробляти правила і вводити їх в дію силою закону, бізнесу – заробляти гроші. Завдання організацій соціального сектора (в нашому контексті – громадських організацій) – сприяти здоров'ю та добробуту людини [3]. 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 організації соціального сектора, можна внести в таке положення речей певні корективи” [4]. 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 здебільшого надаються нині діючими державними структурами соціальної сфери в Україні.

Третій сектор також повинен виконувати моніторингову функцію діяльності уряду, будучи елементом системи політичних противаг. Громадські організації, зайняті лобізмом, забезпечують представницькі функції для всіх соціальних груп і дають 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 у 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, своєю чергою, 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 виразно проявляється на низовому рівні – у громадах та мікрорайонах [5].

Менеджмент громадських організацій пов'язаний із 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 поодино, 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 й адекватну реакцію на проблеми, що виникають у ній.

Саме принципи соціального партнерства повинні стати визначальними у процесі реформування соціальної політики в Україні. Наприклад, 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 дає змогу досягнути економії ресурсів [6]. 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 [7].

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].

Особливостями функціонування державних організацій соціальної сфери в Україні на сьогодні є: рівномірне охоплення ними всієї території країни, завдяки їх “вмонтованості” в систему органів влади та, відповідно, централізоване управління системою державних соціальних служб, здебільшого випадків обов’язковість звертання самого клієнта до служби, система попереднього відбору клієнтів на основі співвіднесення їх потреб із 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 утримання та паразитизму, несистемність надаваних послуг, частковість планованих результатів втручання. Оцінюючи потенційного клієнта лише за кількома формальними 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 належать такі характерні особливості їх діяльності: істотно нижчий, порівняно 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 первісної 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 [9].

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. Доцільно 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 повинні 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 рівнях;
- забезпечення громадського контролю публічної адміністрації, а також розподілу наявних ресурсів;
- можливість розподілу завдань із надання 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 легітимачії владних рішень [10].

Проте в Україні є і позитивний досвід співпраці державних та недержавних соціальних організацій. Зокрема, діяльність навчально- реабілітаційного центру “Джерело” у м. Львові. Він був створений як громадська ініціатива батьків дітей із обмеженими 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 м. 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 [11]. 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 насамперед тим і обумовлено, що найактивніші 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. З огляду на це, очевидна необхідність об’єднання і координації зусиль.

У деяких випадках третій сектор діє успішніше і менш фінансово затратно, ніж державні установи. Про це свідчать дослідження, що проводилися у багатьох країнах. Як наслідок, державі часто 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 рр. в третій сектор спрямовано більше третини усіх витрат на соціально-культурні потреби, зокрема більше половини всіх федеральних витрат на соціальну допомогу, культуру, науку та гуманітарні цілі [12]. 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, індивідуалізація діяльності. Таким чином, співпраця держави та органів місцевого самоврядування з організаціями третього сектора здатна слугувати важливим фактором підвищення ефективності використання коштів, насамперед тих, які виділяються на соціальні потреби.

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

Висновок

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 у 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 [13]. В Україні доцільно 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 на сьогодні можна назвати необхідність децентралізації державної влади шляхом надання більших повноважень місцевим громадам, представникам третього сектора, зокрема і в управлінні соціальними послугами. Провівши відповідні зміни, можна сподіватись на швидкі позитивні зміни як в країні загалом, так і в системі надання соціальних послуг зокрема.

Список використаної літератури

1. Степаненко В. Українське громадянське суспільство. “Помаранчева” стадія становлення / В. Степаненко // Віче [Текст]. — 2005. — № 2 (155). — С. 49.
2. Онищенко О. С. Шляхи реформування в Україні громадянського суспільства / О. С. Онищенко // Правова держава [Текст] : щоріч. наук. пр. ІДП НАН. — 2002. — Вип. 13. — С. 10—19.

3. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке [Текст] : учеб. пособ. / П. Ф. Друкер ; пер. с англ. — М. : Вильямс, 2001. — 272 с.
4. Онищенко О. С. Шляхи реформування в Україні громадянського суспільства... — С. 10—19.
5. Там само. — С. 10—19.
6. Спікер П. Соціальна політика: теми та підходи [Текст] / П. Спікер ; пер. з англ. — К. : Фенікс, 2000. — С. 46.
7. Взаємодія органів місцевого самоврядування та недержавних організацій у Польщі та Україні: порівняльний аналіз / О. Слобожан, Г. Монастирський // Наука молода [Текст]. — 2006. — № 6. — С. 127.
8. Савка В. Є. Державні та громадські організації соціальної сфери: проблеми співпраці / В. Є. Савка, Т. С. Лешук // Молодіжна політика: проблеми та перспективи [Текст] : матер. 4-ї міжнар. наук.-практ. конф. (11 – 12 квітня 2007 р., м. Дрогобич). — Дрогобич : Вимір, 2007. — С. 75.
9. Там само. — С. 76.
10. Гілета О. П. Організація з надання послуг як особливий тип соціальної організації / О. П. Гілета // Український соціум [Текст]. — 2008. — № 1(24). — С. 9.
11. Гаєва Н. П. Взаємодія органів державної влади та об'єднань громадян / Н. П. Гаєва // Держава і право [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 17. — К. : [б. в.], 2002. — С. 27. — (Юридичні і політичні науки).
12. Козловский А. А. Типы социальной политики – американский вариант / А. А. Козловский // XServer.ru [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.xserver.ru/users/tspav>.
13. Дубич К. В. Стандартизація соціальних послуг – ефективний державно-управлінський інструмент: сучасний стан і пріоритети впровадження в Україні / К. В. Дубич // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України [Текст] : наук. зб. — № 2 (13) / Акад. праці і соц. відносин. — К. : ТОВ Вид-во “Сталь”, 2014. — С. 6—14. — (Серія: Право та державне управління).

*Стаття надійшла до редакції 29.06.2016
Схвалена до друку редколегією 12.07.2016*

**V. Kohut,
S. Andreichuk**

GOVERNMENTAL AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE SOCIAL SPHERE OF UKRAINE: CHARACTERISTICS OF INTERACTION AND DEVELOPMENT PROSPECTS

In the article, on the basis of scientific literature analysis the peculiarities of the provision of social services by governmental and non-governmental organizations are investigated, as well as positive and negative features of approaches to the provision of social services by each type of organizations are highlighted. The possible ways on how to reform the social services system by strengthening the role of local communities and introducing the mechanisms for social partnership between public authorities and non-governmental organizations are defined.

Key words: Third Sector, social services, civil society, community, social partnership.