

РОЗВИТОК НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

Стаття

Підготувала Віра Нанівська*

Липень 2001

МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

вул. Волоська, 8/5, Київ 04070, Україна

Тел. (044) 462-4937

Факс: (044) 463-5970

E-mail: office@icps.kiev.ua

* **ВІРА НАНІВСЬКА** є директором Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) з 1997 року. МЦПД є першим аналітичним центром в Україні, що почав запроваджувати теорію та практику аналізу державної політики, включаючи дослідження та суспільний діалог щодо державної політики, а також освіту державних службовців. У цій ролі та на попередній посаді експерта з розвитку програм Представництва Світового Банку в Україні (1992-1997), Віра Нанівська здобула значний досвід у розробці програм технічної допомоги та сприянні спілкуванню між урядом України та міжнародними експертами.

ЗМІСТ

ЗМІСТ	2
1. ВСТУП	3
2. ІСТОРИЧНИЙ ОГЛЯД	4
2.1 Придушення громадянського суспільства в колишньому СРСР	4
2.2 Недержавні організації в радянській Україні	4
2.3 Зміни після 1991 року	4
3. “ТРЕТІЙ СЕКТОР”	6
3.1 Недержавні організації	6
3.2 Розвиток НДО	7
3.3 Участь в НДО	8
3.4 Діяльність громадських організацій	9
4. ПЕРЕШКОДИ ДО РОЗВИТКУ НДО	11
4.1 Доступність інформації	11
4.2 Законодавче поле для діяльності НДО	11
5. СТВОРЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ “ТРЕТЬОГО СЕКТОРУ”	13
5.1 Роль публічної політики у побудові демократичних інституцій	13
5.2 Навички, необхідні для процесу вироблення політики	13
5.3 Технічна допомога та створення інституційної спроможності “третього сектору”	14
6. ВИСНОВКИ	15
7. ЛІТЕРАТУРА	16

1. ВСТУП

В даній статті проаналізовано розвиток громадянського суспільства та сектору недержавних організацій (НДО) в Україні за умов трансформації від тоталітарної системи до демократичної. Особлива увага приділяється структурі організацій громадянського суспільства та їх ролі у сприянні переходу України до демократичних засад управління. У статті наведено тенденції росту кількості НДО, їх членів, а також сфери діяльності українських громадських організацій. Окрім того, у статті проаналізовано проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні. Автор аналізує зв'язок між розвитком громадянського суспільства та практичним навчанням в сфері публічної політики, спрямованим на посилення участі громадськості. Обґрунтовується необхідність введення процедур публічної політики, спрямованих на підвищення ефективності державного управління та розбудову демократії. В останньому розділі проаналізовано, яке значення має процес публічної політики для сприяння демократичній трансформації в Україні, шляхом порівняння з розвитком цього сектору у східноєвропейських країнах за підтримки Європейського Союзу.

2. ІСТОРИЧНИЙ ОГЛЯД

2.1 Придушення громадянського суспільства в колишньому СРСР

Тоталітарний режим, що існував в Україні протягом майже всього двадцятого століття, унеможливив розвиток громадянського суспільства. В колишньому Радянському Союзі громадянське суспільство придушувалося та було поза законом; як наслідок, рівень громадської активності та поінформованості щодо прав громадян був низьким. За радянської доби існували певні форми участі громадськості, такі як демонстрації та мітинги, які однак використовувалися для ідеологічного контролю та були обов'язковими для участі. До здобуття Україною незалежності в 1991 році не могло бути й мови про добровільну та спонтанну участь громадян в таких заходах. Така ситуація негативно вплинула на розвиток свідомості українського народу і мала деструктивні наслідки як для громадянського суспільства, так і для соціуму. За умов, коли держава домінувала в усіх сферах суспільного життя, існування НДО було неможливим.

2.2 Недержавні організації в радянській Україні

Комуністична ідеологія допускала існування лише тих громадських організацій, які були створені та контролювались партією та урядом. Деякі масові організації, такі як комсомол, існували. Ця молодіжна організація мала на меті підготовку молоді до вступу в Комуністичну Партію. Вона обстоювала цінності та цілі, які ставила перед собою комуністична система, і відіграла важливу роль у розповсюдженні ідеології. Членство в такого типу організаціях мало важливе значення для особистого розвитку кожного громадянина. Однак у більшості випадків участь в таких організаціях була формальною, що чітко свідчило про контроль з боку комуністичної партії.

“Самодіяльні гуртки” також були популярними організаціями, що об'єднували спортсменів, мисливців, музикантів тощо. Вони діяли на некомерційній основі: добровільна участь, членські внески та фінансування з державного бюджету. Ці групи здебільшого створювалися та підтримувалися владою для підтримки талантів та відображення інтересів населення, а також контролю за їх зборами. Ці групи були не мали політичних цілей; вони були просто клубами за інтересами, що не мали мандату на соціальну справедливість та правозахисну діяльність.

2.3 Зміни після 1991 року

Зміни, що відбулися наприкінці 1980-х років, були викликані економічними, екологічними та соціальними проблемами, серйозність яких посилилася після Чорнобильської катастрофи. Влада

була нездатна контролювати значне зростання спонтанного громадянського руху, що кинув виклик комуністичній системі країни. З розпадом СРСР основні демократичні права, включаючи свободу слова, свободу інформації та право на об'єднання громадян, були визнані в Україні одразу після здобуття нею незалежності. Закон України "Про об'єднання громадян" (1992) став каталізатором швидкого росту недержавних організацій. Українські громадяни почали використовувати нові можливості для заснування незалежних від держави, відкритих організацій.

3. “ТРЕТІЙ СЕКТОР”

3.1 Недержавні організації

Новостворені НДО відображають реакцію суспільства на процеси трансформації та є проявом його відповідальності за підвищення ефективності уряду. Багато НДО намагаються заповнити ті ніші, в яких держава більше не надає послуги, за які вона несла відповідальність раніше. Також ці організації починають брати на себе завдання підвищення громадської поінформованості та посилення відповідальності уряду за прийняття рішень. Якщо пригадати, що десять років тому така діяльність була нелегальною, то, здається, що це активне залучення заслуговує лише на похвалу; однак проблема низького рівня знань та практичних навичок, необхідних для виконання цієї роботи, вимагає невідкладного вирішення.

Інститути громадянського суспільства

- Інститути, що гарантують індивідуальні свободи, такі як приватна власність, свобода слова, свобода пересування та вибору місця проживання;
- Інститути, що забезпечують політичні права громадян: політичне право бути обраними на державну посаду, право контролю за діяльністю уряду в періоди між виборами;
- Інститути, що забезпечують співіснування різних соціальних груп та законність їх інтересів: засоби масової інформації та незалежні об'єднання громадян

Місцеві НДО є більш успішними, ніж загальнонаціональні, завдяки своїй доступності та близькості до інтересів громадян. Завдяки їх співпраці з органами місцевого самоврядування зростає довіра громадян до влади. Окрім того, діалогу між громадянами та органами влади сприяє виявлення громадської ініціативи, що враховує інтереси громадян, а також активна діяльність місцевих НДО. Такий діалог можливий завдяки контролю за якістю надання державних послуг на місцевому рівні, а також створенню спроможності НДО до залучення громадян до процесів вироблення політики. Посилення спроможності громадян відбувається шляхом:

- Проведення тренінгів з організації громадських слухань;
- Надання допомоги у розробці опитувальників щодо якості державних послуг;
- Підготовки галузевих звітів щодо якості державних послуг;
- Проведення тренінгів з громадянської журналістики;

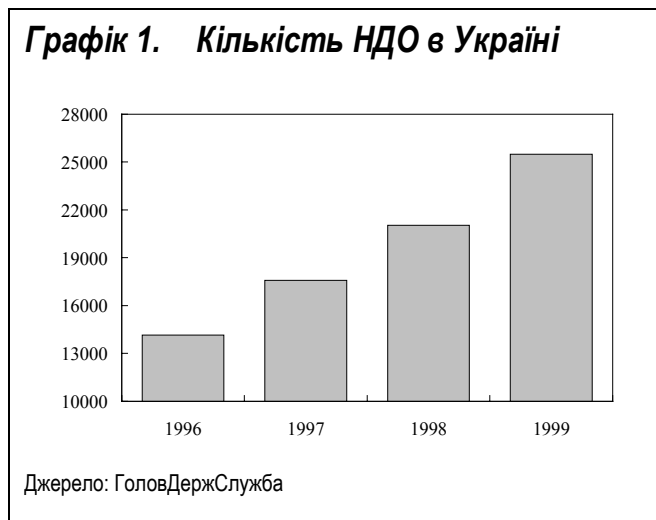
- Заснування дорадчих комітетів з залученням державних службовців та представників місцевих громадських організацій.

Проекти, що мають на меті досягнення таких практичних результатів, як, наприклад, “Голос Громадськості” (фінансується Світовим Банком та Канадською агенцією з міжнародного розвитку CIDA), здійснюють позитивний вплив на розвиток НДО в Україні.

Однак відносини між урядом та організаціями громадянського суспільства є переважно слабкими. Більшість урядовців не схильні вбачати в НДО своїх партнерів, оскільки це означало б посилення їхньої відповідальності перед громадянським суспільством. Хоча на Заході таке партнерство між державою та громадянським суспільством вже стало звичною ознакою “повсякденної” демократії, Україні ще належить докласти багато зусиль для створення спроможності в цій сфері.

3.2 Розвиток НДО

Порівняно з іншими країнами-кандидатами на членство в ЄС, сектор недержавних організацій в Україні малий, хоча він постійно зростає. За офіційною статистикою, на початку 2000 року в Україні діяли близько 25500 НДО (графік 1).



Більшість з цих НДО розташовані у регіонах з добре розвинутою інфраструктурою, таких як Київ, Дніпропетровськ та Донецьк, або ж в регіонах з високим культурним та інтелектуальним потенціалом, таких як Львів чи Автономна Республіка Крим.

Для порівняння, в 1994 році в Чехії діяло понад 30 тис. громадських організацій, а в Польщі — близько 20 тис. В Угорщині в 1995 році діяло 43 тис. НДО. Європейський Союз заохочує та підтримує розвиток НДО в країнах східноєвропейського регіону. Вимогою для вступу до Європейського Союзу є наявність сильного “третього сектору”. ЄС підтримує НДО в країнах Центральної та Східної Європи за допомогою програми PHARE. Ця програма має на меті

посилення громадянського суспільства та заохочення співпраці між різними недержавними організаціями, особливо, між організаціями ЄС та їх східноєвропейськими партнерами.

ЄС та громадянське суспільство

PHARE засновує фонди громадянського суспільства, що надають підтримку невеликим проектам, спрямованим на посилення громадянського суспільства у його співпраці з владою і налагодженню діалогу між ними на місцевому, регіональному та центральному рівнях. Нова програма ЄС "ACCESS" (2000р.) працює децентралізовано у кожній країні-кандидаті, підтримуючи ті організації, що надають підтримку вразливим групам суспільства. Головна увага приділяється розвитку НДО та налагодженню зв'язків та співпраці між ними. Програма націлена на практичну інтеграцію НДО країн-кандидатів у мережу громадських організацій, що існує в ЄС.

Джерело: "Розширення та громадське суспільство: заходи Європейської Комісії" (1999 р.)

Досвід програми "PHARE" демонструє важливість заохочення активної діяльності НДО.

Використання в Україні напрацювань програми "PHARE" матиме позитивний вплив на розвиток НДО та допоможе Україні пристосуватися до стандартів ЄС.

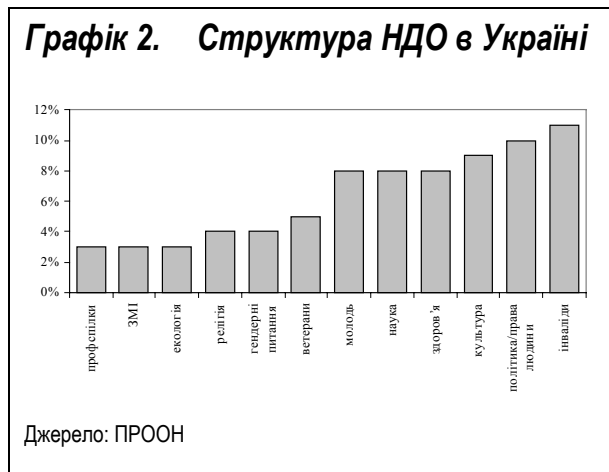
3.3 Участь в НДО

Дослідження громадської думки, проведені Фондом "Демократичні ініціативи", засвідчили, що участь в недержавних організаціях в Україні залишалася незмінною протягом 1994-2000 рр.: в 1994 році 82%, а у 2000р. 83% респондентів заявили, що не є членами недержавних або політичних організацій. Громадяни України не зовсім розуміють роль недержавних організацій в розвитку громадянського суспільства, а тому не бажають брати в них участі. Іншими причинами пасивності є:

- відсутність досвіду, бажання та часу;
- економічні причини: проблема виживання;
- негативний ефект "добровільності" з радянських часів;
- недовіра до громадських організацій.

3.4 Діяльність громадських організацій

Більшість НДО в Україні діють в таких сферах, як охорона здоров'я, соціальне забезпечення, суспільно-політична, правозахисна діяльність, культура/мистецтво.



Такі організації приділяють увагу допомозі інвалідам та ветеранам війни, сприяють розвитку культури, підтримці дітей, молоді та студентів, допомагають жертвам екологічних катастроф. Це пояснюється потребою громадян у збільшенні обсягу, покращанні якості та ефективності послуг, що раніше були монополізовані державою. Сектор правозахисних організацій продовжує зростати. З 1995 року спостерігається стійке зростання кількості релігійних організацій (графік 3).



Спостерігаються постійні темпи зростання кількості молодіжних та жіночих об'єднань. Нові суспільно-політичні об'єднання створили можливість виникнення в Україні жіночого руху, що є важливою правозахисною силою. Наразі діяльність більше ніж 4% НДО безпосередньо пов'язана з

проблемами жінок та спрямована на розробку законодавства та запровадження механізмів покращання статусу жінок.

4. ПЕРЕШКОДИ ДО РОЗВИТКУ НДО

4.1 Доступність інформації

Загалом обізнаність щодо діяльності “третього сектору” в Україні є низькою через обмеженість офіційної та достовірної інформації про діяльність НДО; така інформація є поодинокую і розрізненою. Новими джерелами такої інформації є:

- Довідники: “Довідник НДО в Україні”; “Структура українського недержавного сектору”; “Громадські та добродійні організації в Україні”; “Довідник українських НДО”.
- Веб-сайти НДО: www.ngoukraine.kiev.ua; zurc.org; www.intellect.org.ua; www.freedomhouse.kiev.ua; www.gurt.org.ua.
- Періодичні видання: “Громадянські ініціативи”; “Новини НДО”; “Перехрестя”; Новини Альянсу “Каунтерпарт”.
- Дослідницькі центри: Ресурсний центр “Гурт”; Західноукраїнський ресурсний центр; Творчий центр “Каунтерпарт”.

Однак цього замало для відображення повної картини діяльності недержавного сектору в Україні. Більшість місцевих НДО не мають у своєму розпорядженні сучасних засобів зв’язку; комп’ютерні мережі, телефонне та факсимільне обладнання є для них надто дорогим. Як наслідок, НДО не здатні надавати своїм українським партнерам, та й будь-кому іншому, необхідну інформацію про свою діяльність.

4.2 Законодавче поле для діяльності НДО

Діяльність та розвиток НДО регулюють такі законодавчі акти:

- Закон України “Про об’єднання громадян” (1992р.) регулює діяльність суспільно-політичних груп, партій та громадських організацій;
- Конституція України (1996р.);
- Закон України “Про благодійництво та благодійні організації” (1997р.)
- Закон України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” (1997р.);
- Закон України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” (1998р.).

Це законодавче поле створило можливості для появи різноманітних недержавних організацій в Україні. Однак нечітке визначення учасників “третього сектору” та їх статусу створює непотрібні

непорозуміння. Наприклад, в законодавчих актах застосовуються різноманітні терміни, такі як “недержавний”, “громадський” та “суспільний”, хоча юридичне визначення цих термінів відсутнє. Слід зазначити, що в Україні відсутнє законодавство, що визначало б юридичний статус незалежних аналітичних центрів. Якщо такого типу організація реєструється як підприємство, то незважаючи на те, що в її статуті визначено, що вона є неприбутковою і займається виключно аналітичною та дослідницькою діяльністю, результати її інтелектуальної діяльності вважаються комерційними і є сферою регулювання відповідного комерційного та податкового законодавства.

Оподаткування недержавного сектору повинно регулюватися відповідно до стандартів ЄС. В Україні ще немає розуміння поняття “суспільне благо”; система оподаткування добродійних організацій запроваджена в неповному обсязі. НДО звільнені від податків на прибуток та додану вартість, однак вони не мають права займатися підприємницькою діяльністю. Окрім того, українське законодавство не містить чіткої концепції та критеріїв для визначення неприбуткової діяльності.

В світі спостерігається загальна тенденція, ініційована організацією “Міжнародний Червоний Хрест”, до прийняття “Кодексів поведінки” недержавних організацій (1998р.). Хоча санкцій за недотримання таких кодексів не існує, вони створюють прецеденти в професійній діяльності, що захищають донорів, уряди та громадськість. Прийняття недержавною організацією кодексу поведінки сприяє підвищенню довіри до неї, росту її авторитету та прозорості діяльності. Для українських НДО було б дуже корисним прийняти свій власний кодекс або, при можливості, перейняти міжнародні зразки.

5. СТВОРЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ “ТРЕТЬОГО СЕКТОРУ”

5.1 Роль публічної політики у побудові демократичних інституцій

Для того, щоб підвищити здатність українського суспільства виконувати свої демократичні функції, необхідно запровадити практичні навчання щодо інституцій, практики та процедур публічної політики. За допомогою проектів, що передбачають навчання щодо застосування механізмів і процедур публічної політики, відбувається посилення громадянського суспільства та підвищення прозорості та ефективності влади, а також відповідальності уряду перед громадськістю. В двох містах – Тернополі та Івано-Франківську – органи місцевого самоврядування та НДО залучаються до нового типу процесів розробки та впровадження політики шляхом їх участі в проекті МЦПД “Голос громадськості”. Місцеві НДО працюють у різних сферах, зокрема, пропагування гендерної рівності, запровадження громадського моніторингу за процесом прийняття рішень місцевими органами влади. В рамках проекту “Голос громадськості” було проведено декілька семінарів, спрямованих на посилення НДО. Тематами семінару були, зокрема, стратегічне та поточне планування та менеджмент; організація роботи із засобами масової інформації; навички роботи в команді; написання проектних пропозицій та організація збору коштів. Набутий досвід можна поширювати і в інших містах України, і вже відбулися перші кроки в цьому напрямку.

5.2 Навички, необхідні для процесу вироблення політики

Основною перешкодою до більш активної участі НДО в процесі розробки державної політики є незнання необхідних процедур та механізмів. НДО в Україні все ще мають такі риси:

- слабкий інституційний потенціал для процесу прийняття рішень;
- неефективне управління та низький професійний рівень;
- недостатні навички планування, розробки програм та підготовки бюджету;
- недостатні навички з проведення громадських консультацій та дебатів;
- відсутність досвіду громадського моніторингу та оцінки;
- слабкі аналітичні вміння.

Всі ці навички передаються шляхом навчання. Україна потребує технічної допомоги з організації практичного навчання для передачі навичок роботи в громадських організаціях. Це дасть можливість НДО забезпечувати участь громадськості в процесі розробки державної політики.

5.3 Технічна допомога та створення інституційної спроможності “третього сектору”

Роль програм технічної допомоги у створенні спроможності громадянського суспільства має два аспекти:

- Стимулювати зростання НДО в Україні та сприяти вдосконаленню їх організаційної структури та управління шляхом навчання, надання інформації та залучення експертів з метою обміну досвідом.
- Створення спроможності уряду до сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом забезпечення відповідних фінансових та законодавчих умов та активізації діалогу з НДО.

6. ВИСНОВКИ

Перехід до демократичних форм управління державою за рахунок розвитку та розширення впливу громадянського суспільства є критично важливим для України. Цей процес можна прискорити шляхом зміцнення “третього сектору” та посилення його тісної співпраці із органами державної влади всіх рівнів. Розмаїття НДО в Україні, що працюють в різних сферах, відображає потенціал для підвищення ефективності влади і сприяння прозорій та стабільній демократичній трансформації.

Сильне громадянське суспільство позитивно впливає на підвищення якості державного управління шляхом забезпечення прозорості та стабільності демократичних перетворень. Тому для України важливо приділяти увагу розвитку “третього сектору”, зокрема:

- Стимулювати активну участь громадськості;
- Забезпечувати контроль громадськості за реалізацією державної політики;
- Запроваджувати демократичні норми і цінності через наявні демократичні інституції.
- Мобілізувати ресурси для соціальних потреб.

Ці рекомендації є цілями програм технічної допомоги ЄС, що реалізуються в країнах-кандидатах та отримують значні обсяги фінансування. Сектор НДО розвивається досить динамічно в цих країнах, і тому їх досвід є дуже цінним для України. Посилення спроможності та компетентності громадян до виконання своїх демократичних обов’язків, а також їх участь у процесі вироблення державної політики є необхідною передумовою для розвитку демократії в Україні.

7. ЛІТЕРАТУРА

- Adair, A. (1999). A Code of Conduct for NGOs – A Necessary Reform. n.p.
- Anheier, H., Priller, E., Zimmer, A. (2000). Civil Society in Transition: The East German Third Sector. Ten Years After Unification. Research Paper, Berlin.
- Bailer, S. (2001). The European Union's NGO Support Programme in Ukraine: Its Impact on Civil Society and the Third Sector. Paper presented at the workshop "Experten in der Weltgesellschaft", Bielefeld, 10 January 2001.
- Carothers, T. Think Again: Civil Society. *Foreign Policy Magazine*. Winter 1999-2000 Edition.
- Civil Society and the Aid Industry (1996). Working Paper presented at a Civil Society seminar at the institute of Development Studies, Sussex, England.
- Enlargement and Civil Society (1999). Proceedings of the European commission-sponsored Caritas Conference Brussels.
- Koenig, D. (1999). Корпоративна підтримка для українських НДО. Київ, IDC. (Дослідження).
- Куріпас, М. (1997). Чи можуть НДО врятувати Україну? *Український тиждень* #35, 31 серпня.
- Результати аналізу дослідження НДО (1998), Київ, Counterpart Creative Center.
- Рузика М., Маринова Е., Деркач Д. (2000). Громадянське суспільство в Україні. Фокус на недержавному секторі. Аналітичний звіт Світового банку.
- Sins of NGOs (2000). *The Economist*, January 29.
- Сидоренко О (2000). Чи справді ми знаємо, що таке український недержавний сектор? Що нам говорить офіційна статистика. *Перехрестя*, #4(9), #5(10).
- Сидоренко О. (2000). Громадські та добродійні організації України. Київ, *Ukrainian NGO Monitor*, травень 2000.
- Ткачук А. (2000). Аналіз законодавства з регулювання діяльності неприбуткових організацій в Україні. Київ, Міжнародний центр права щодо неприбуткових організацій.
- Вінніков О. (2000). Дослідження податкового законодавства України щодо НДО. *Ukrainian NGO Monitor*, травень 2000
- Довідник НДО в Україні (1999). Київ: Counterpart Creative Center.
- Українське суспільство в 1994-2000 рр. Київ, Інститут соціології АНУ.
- Захаров Е (1996). НДО в Україні та їхні зв'язки із органами державної влади; Організації з захисту прав людини. *Український тиждень "Права людини"*, травень 1996.