

В протистоянні з Радянським Союзом США сумів вивести антагонізм за рамки воєнного протистояння. Використовуючи своє переваження, він активно наступав в економічній, культурній, технологічній і інформаційній сферах. В 1981 році, в час виступу в Парламенті Англії Р. Рейган сказав: «В даний момент завершення війни залежить не від гранат і ракет, а від ідей і воєнних засобів. Життєдіяльна політична і ідеологічна гнучкість, динамічність економіки і привабливість культурного значення стали вирішальними факторами».

Визнання того, що і моральність, і сила можуть зіграти визначену роль в міжнародних відносинах, свідчить про те, що широке розуміння національних компонентів повинно включати обидва компоненти. Крім того, поширення по всьому світу таких моральних принципів, як свобода, демократія і права людини, представлені важливими компонентами національних інтересів демократичних держав. Дані ідея ґрунтується на допущенні, що зовнішня політика, яка є байдужою до відношення до моралі, моральності, не може бути морально виправдана; вона також ґрунтується на утилітарному мисленні, що світ, який складається з демократичних держав, поважає свободу і права громадян, буде більш безпечним. Національні інтереси демократичних держав часто включають як елементи ідеалізму, так і реалізму. Це вказує на істинність: сила без справедливості – просто вигода, тоді як мораль без сили просто хороше намір.

Література:

1. თ. მამუტაძე. გავიგოთ პოლიტიკა, თბ., 2010
2. ჯ. გაბოკიძე, ეროვნული უსაფრთხოების ძირითადი პრობლემები, თბ., 2007.
3. D.A. Baldwin, Neorealism and Neoliberalism (New York: Columbia Univ. Press), 1999.

Джиджешвілі К. М. Проблема відносності політики і моралі в сучасному світі
Досліджуються проблеми включення моралі в політику і зміщення акцентів цього явища в глобальній політиці XXI століття.

Ключові слова: політика, дилема моральності політики.

Jijeshvili Q. Issues regarding politics and morality in the modern world
We study the problem of inclusion of morality in politics, and shifting the focus of this phenomenon in global politics XXI century.

Keywords: politics, morality policy dilemma.

УДК 323.25+316.3]:321.74“713”

Зеленько Галина Іванівна,

доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України

ТЕХНОЛОГІЇ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ПРАКТИКИ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН

У процесі становлення громадянського суспільства тільки держава має право видавати нормативно-правові акти, створюючи нормативно-правовий простір для діяльності громадських організацій. Це дає можливість формувати державні програми сприяння розвитку громадянського суспільства. У даній публікації ставиться за мету оглянути основні складові державних програм у країнах ЦСЄ та Україні.

Ключові слова: громадянське суспільство, технології розвитку громадянського суспільства, державна стратегія розвитку громадянського суспільства.

Трансформаційні процеси у посткомуністичних країнах з-поміж іншого супроводжуються сплеском громадянського суспільства. Ренесанс громадянського суспільства супроводжується своєрідним відвойовуванням ним сфер компетенції у держави. Тим більше нестандартною виглядає ситуація активного залучення держави до його розбудови, адже, як свідчать наукові теорії розвитку громадянського суспільства, – втручання держави суперечить самій ідеї громадянського суспільства, як системи самоорганізованої. Водночас у процесі становлення громадянського суспільства не можна оминати державу, яка єдина має право створювати нормативно-правовий простір для діяльності громадських організацій. Це дає можливість формувати державні стратегії побудови громадянського суспільства.

Характеризуючи рівень розвитку громадянського суспільства у країнах молодій демократії слід брати до уваги, що кількісні та якісні показники його розвитку істотно відрізняються. Це пов'язано з тим, що у фазі лібералізації авторитарного режиму (1980-і – поч. 1990-х рр.) у країнах ЦСЄ з різним рівнем інтенсивності відбувалося поживлення громадянської активності, що в літературі було названо «весною громадянського суспільства». Однак громадянська активність мала переважно неінституціоналізовані форми. Це означало, що такі рухи були вкрай емоційними, створювалися з метою повалення режиму, проведення люстрації, зміни форм приватизації тощо. Зазвичай такі рухи по досягненню мети зникали з суспільно-політичного простору або ж реєструвалися у якості громадської організації. Для порівняння наведемо дані кількості громадських організацій у ряді країн. Таб. 1. **Загальна кількість громадських об'єднань у тому числі з місцевим статусом по країнах (станом на 1.01.2013)**

Країна	Україна	Росія	Білорусь	Угорщина	Польща	Німеччина
к-сть ГО без політ. партій	86 255 [1]	1049496263 [2]	63 744 [3]	65 000 [4] (станом на 1 .01.2011)	83 000 [5]	580 298 [6] (станом на 1.01.2012)

За логікою становлення громадянського суспільства очевидний сплеск громадянської активності з наступним зростанням кількості і громадських організацій, і політичних партій відбувається саме у періоди політичних криз або ж з прийняттям державами стратегічних державних рішень. У країнах ЦСЄ це було пов'язано з набуттям членства у ЄС та НАТО, у періоди світових економічних криз, виборчих кампаній. В Україні такі злети припадають на періоди найгостріших політичних криз, зокрема початок 2000-х рр. (акція Україна без Кучми), під час «помаранчевої революції», суспільно-політичної кризи 2013-2014 рр. Причому саме такі події сприяють вдосконаленню якісних характеристик громадянського суспільства, а саме форм діяльності, механізмів інтеракцій держави та громадянського суспільства, інтенсивності та форм самоорганізації.

З огляду на те, що у країнах ЦСЄ демократія, яка будується, є «демократією участі», зусилля держави спрямовувалися саме на розвиток громадянської участі. Причому практика цих країн демонструє, що використання державою технологій розвитку громадянського суспільства не суперечить ідеї громадянського суспільства. А за наявності політичної волі політичних акторів і розуміння меж «державного втручання» може бути цілком дієвим засобом стимулювання розвитку громадського сектору.

Основні технології, які використовуються у країнах ЦСЄ, є технологіями стимулювання участі громадян, зміцнення організацій громадянського суспільства та соціального підприємництва. Спільною рисою країн ЦСЄ є те, що протягом двадцяти років було прийнято всеохоплюючі (наскрізні) документи, спрямовані на розвиток громадянського суспільства, причому в Угорщині, Польщі та Чехії це односторонні проекти. Для проведення аналогій з Україною скористаємося дослідженням, проведеним у межах проекту ПРООН у 2011 р. [7].

Польща. У Польщі сучасні ОГС свої витoki беруть із КОР (Комітет захисту робітників), а пізніше профспілки «Солідарність», яка на початку 1980-х рр. налічувала більше 9 млн. членів.

Зі зміною політичного режиму у Польщі тривалий час діяльність ОГС регулював Закон про суспільно корисну діяльність та волонтерство. Цей закон став основою для прийняття Національної стратегії розвитку громадянського суспільства та підтримки Фонду громадських ініціатив, які забезпечують ключові елементи підтримки громадянського суспільства у Польщі у поточний час. У 2003 р. було прийнято Закон про суспільно корисну діяльність та волонтерство серед представників урядових структур та ОГС. Законом визначалась нова категорія – суспільно корисні організації (СКО). Закон встановлює вищі стандарти, яким повинні відповідати ОГС, які претендують на цей статус. По-перше, така організація повинна проводити діяльність в одній із 33 сфер, перелічених у законі. Серед інших, до цих сфер належать: соціальна та благодійна діяльність; сприяння інтеграції та реінтеграції на ринку праці уразливих до соціального відчуження осіб; підтримка різних груп меншин та місцевих спільнот; та просування культури і освіти. Рада Міністрів може додавати нові категорії суспільно корисної діяльності урядовими постановами. Закон було спрямовано на організацію взаємовідносин між урядом та сектором ОГС, організація та зміцнення механізмів підтримки НУО з державних джерел, врегулювання сфери волонтерства та створення діалогу на основі громадянства.

До головних сфер регулювання Закону про суспільно корисну діяльність належать такі: умови виконання суспільно корисної роботи організаціями та установами державної адміністрації; умови замовлення виконання державних завдань на користь суспільства; критерії для отримання статусу СКО неурядовими організаціями; умови для виконання сплачуваної та безоплатної роботи на користь суспільства; нагляд за роботою на користь суспільства; умови для послуг, які надаються волонтерами та обов'язки бенефіціарів.

На думку авторів дослідження, який ліг в основу цієї публікації, Закон став важливим кроком у поліпшенні взаємовідносин між ОГС та державними установами, особливо на місцевому рівні. Проте його реалізація була пов'язана й з деякими проблемами, особливо у зв'язку з тим, що хоча цей закон і давав нову правову базу і містив чітко визначені процедури замовлення виконання державних завдань на місцевому рівні, він не міг усунути ряд стримуючих факторів (таких як взаємна недовіра, незацікавленість з боку місцевих урядових структур або недостатня сталість ОГС, тощо). Фактично, запроваджені законом стимули (право ОГС ініціювати укладання контрактів про надання державних послуг) також не відповідали очікуванням, оскільки вже встановилась практика, коли місцеві органи влади замовляли (ініційовані ОГС) послуги державним підрядникам з використанням тендерної процедури, передбаченої законом. Були також аналогічні проблеми і з реалізацією відсоткового механізму, який прийняли «пакетом» разом із цим законом. Таким чином, незважаючи на запроваджену новим законом прогресивну правову базу, прогрес у його реалізації був повільнішим, ніж очікувалося.

У 2005 р. була прийнята перша Стратегія розвитку громадянського суспільства (SWRSO) [8]. У стратегії визначено цілі та завдання для підсилення залучення громадськості та ОГС у Польщі, як і в сусідніх країнах) на середньострокову перспективу (2007 – 2013 рр. - програмний цикл фондів ЄС). Її головним результатом стало встановлення основи для створення т.з. «Фонду громадянських ініціатив» - урядової програми підтримки ініціатив громадянського суспільства згідно з наведеними у стратегії пріоритетами. Але, на думку польських експертів, цьому документу бракувало конкретних механізмів реалізації: «Динамізм процесу розвитку не дозволяє давати чіткі та однозначні відповіді. Але це відкриває шлях для обмірковування фундаментальних цілей та принципів, що є необхідною передумовою для будь-якого масштабного проекту. Так що цей документ має сприйматись як запрошення до дискусії щодо характеру Стратегії розвитку громадянського суспільства та щодо її введення в дію».

Тому у 2008 р. було прийнято резолюцію про затвердження Стратегії розвитку громадянського суспільства на 2009-2015 рр. та резолюцію про затвердження Національної оперативної програми Фонду громадянських ініціатив на 2009-2013 рр. У новому документі визначено три головні стратегічні цілі розвитку громадянського суспільства: досягнення оптимального рівня участі громадян у громадянському житті; якісний та кількісний розвиток інститутів громадянського суспільства; підвищення ефективності функціонування держави в її взаємовідносинах з ОГС та громадянами.

Як і в аналогічних документах сусідніх країн, було визначено пріоритети та конкретні заходи реалізації, а також система моніторингу та загальні індикатори для результатів. Крім того, у Польщі було прийнято Оперативну програму громадянського суспільства (Фонду громадянських ініціатив), яка стала невід'ємною складовою Політичної основи (стратегії) національного розвитку ЄС, а відповідно і ресурси виділяються на період програмного циклу. Загалом у Польщі структура органів, які задіяні до сприяння розвитку громадянського суспільства, надзвичайно розгалужена.

Допомога в рамках ФІО розподіляється за допомогою відкритих конкурсів грантів. Прийнята процедура проста і ґрунтується на перевірених механізмах (замовлення державних послуг визначається Законом про суспільно корисну діяльність та волонтерство; форми грантових пропозицій, угод та звітів визначаються резолюцією міністра економіки, праці та соціальної політики від 29 жовтня 2003 р. та інституції (Міністерство соціальної політики та Рада з питань суспільно корисної діяльності – консультативний та аналітичний орган при міністрі, відповідальному за сферу соціального забезпечення)) [9].

Головним органом, уповноваженим контролювати реалізацію Закону про суспільно корисну діяльність та волонтерство, є Польська рада з питань суспільно корисної діяльності, утворена згідно з Законом про суспільно корисну діяльність, прийнятим у 2003 р. Ця рада почала повноцінно працювати у 2004 р.; вона є консультативним органом при міністрі економіки, праці та соціального забезпечення, який відповідає за реалізацію та моніторинг Закону про суспільно корисну діяльність. Її функції обмежуються дорадчою роллю та формуванням точок зору, особливо що стосується реалізації Закону про суспільно корисну діяльність, Рада виконує роль платформи, яка дозволяє неурядовому сектору висловлювати свої інтереси та міркування державній адміністрації в організованій спосіб і в рамках існуючої правової бази. У такому сенсі, Рада є важливою формою інституціоналізованого громадянського діалогу, яка доповнює дві інші вже існуючі його форми: соціально-економічну тресторонню комісію (форум для дискусій між державною адміністрацією, профспілками та організаціями приватних роботодавців) та Об'єднаний комітет центрального та місцевих урядів. Створення Ради суспільно корисної діяльності розширює базу соціального партнерства з охопленням громадських організацій: асоціацій та фондаций, які працюють задля досягнення важливих соціальних цілей і в інтересах суспільства.

Рада проводить моніторинг реалізації Закону про суспільно корисну діяльність, а також виконує роль посередника між організаціями та державними адміністраціями у разі виникнення конфліктів у процесі реалізації закону.

Прийнята у 2008 р. SWRSO передбачає деталізований механізм моніторингу, а також переліки конкретних заходів та цільових показників, які мають оцінюватись і щодо яких має подаватись відповідна звітність. У цьому документі визначаються 4 пріоритетних напрямки і для кожного напрямку передбачені конкретні заходи.

Угорщина. Переважну більшість ОГС у цій країні (87,5%) експерти відносять до «класичних НУО» – іншими словами, до незалежних приватних неприбуткових організацій. Решта (12,5%) – це організації представництва інтересів (наприклад, профспілки) та квазі-НУО (неприбуткові компанії та створені державою громадські фундації). Протягом 1990-х рр. сектор громадянського суспільства в Угорщині розвивався органічно, без якихось серйозних загроз з боку уряду, та у відносно швидкий та прогресивний спосіб порівняно з іншими колишніми соціалістичними країнами. Законодавці все більше визнавали послуги,

що надаються ОГС; вони почали розглядати такі організації в якості важливих учасників системи соціального забезпечення та застосовували накопичені такими організаціями досвід і кваліфікацію. В той же час, за висновками експертів, формалізована участь ОГС у процесах розробки політики та прийняття рішень була в Угорщині проблемним питанням, оскільки уряди не завжди були відкритими для залучення ОГС у такі процеси. Але, навіть за відсутності чітко визначеного механізму участі, уряд прийняв загалом сприятливу політику та законодавчу базу для ОГС.

Структура надходжень ОГС в Угорщині така: надходження від економічної діяльності; надходження, пов'язані з місією організації. Проте тільки у 1996-97 рр. було запроваджено ряд законів, які відображали прогресивну політичну базу для ОГС. До цих законів належали т.з. «одновідсотковий закон», який дозволяє платникам податків виділяти 1% свого податку на прибуток для НУО, яка застосовує громадський контроль в якості головного визначального принципу, що сприяє поліпшенню комунікаційної практики ОГС; Закон «Про суспільно корисну діяльність», який створює стимули для застосування ОГС практики високої прозорості. У ці роки були також створені фонди різних міністерств для підтримки ОГС, а у кінці 1990-х років був прийнятий закон, згідно з яким певним ОГС передавали права власності на майно колишньої Соціалістичної партії.

Проте, на думку авторів дослідження, найважливішою подією у цій сфері було прийняття Стратегічного документа уряду Угорщини по громадянському суспільству на 2002-2006 рр., яким було задекларовано принципи співпраці між урядом та ОГС і створено для цього відповідну базу. Були також встановлені цільові показники для часткового моніторингу протягом наступних років.

Ключове ж положення принципів Громадянської стратегії уряду було сформульовано у Програмі уряду: «Держава розглядає автономне громадянське суспільство як партнера». Відповідно, у цьому документі міститься ряд принципових заяв, спрямованих на визнання важливості на «доданої вартості» громадянського суспільства і неприбуткового сектору; наводиться аналіз ситуації у секторі ОГС і поточних потреб ОГС; та запроваджується ряд законодавчих і політичних заходів у зв'язку з цими потребами.

Одне із основних положень цього документу ілюструє загальний підхід політичного керівництва до громадянського суспільства: «Демократія та національна солідарність не можуть існувати без соціального діалогу, без добре функціонуючої системи представництва інтересів та сильного громадянського суспільства. Угорщина майбутнього зможе забезпечити безпеку та добробут своїх громадян лише якщо їхні інтереси та сподівання будуть представлені в організованій формі, а громадське життя буде засновуватись на співпраці та солідарності. Угорський неприбутковий сектор уособлює такі гуманістичні цінності як незалежність, індивідуальна ініціатива, плюралізм та солідарність». Конкретні заходи, визначені у Стратегії були такі: перегляд чинного законодавства щодо правових форм ОГС; перегляд статусу суспільно корисної діяльності та відсоткового закону; диференціацію вимог до звітності ОГС в залежності від розмірів бюджету; збільшення урядових ресурсів, що виділяються на підтримку ОГС; перегляд законодавчої бази, пов'язаної з виконанням ОГС урядових завдань і забезпечення ОГС необхідними ресурсами для виконання цих завдань; зворотна реорганізація квазі-НУО в урядові фонди з безпосереднім наглядом; створення Національного громадського фонду в якості механізму для покриття інституційних витрат ОГС (зокрема малих ОГС); збільшення громадської підтримки ОГС за допомогою більших стимулів для пожертв; сприяння розвитку волонтерства за допомогою нового законодавства; підтримка розвитку динамічної інфраструктури для ОГС (дослідження сектору, наукова підготовка для керівників ОГС, центри підтримки громадянського суспільства, розвиток інформаційних технологій, тощо) [10].

Зрештою набір цих заходів призвів до збільшення та розвитку безпосередньої бюджетної підтримки для ОГС – збільшення частки надходжень сектору ОГС з урядових джерел до 40% та створення Національного громадянського фонду.

Проте експерти відзначають, що реальний ефект від проведених заходів був (і досі залишається) сумнівним. Так, Національний громадянський фонд не досягає своїх задекларованих цілей (для чого він застосовує державні кошти) у сфері розвитку громадянського суспільства. Ряд наведених у цьому документі загальних принципів та цільових показників залишилися без серйозних інструментів або механізмів реалізації, а у деяких випадках урядова політика навіть була спрямована всупереч задекларованим у документі намірам (зокрема що стосується підтримки виконання ОГС урядових завдань – з часом вона скорочувалась).

Чехія. Сектор ОГС у цій країні включає громадські асоціації (найчисельніші), фундації, фонди пожертв, суспільно корисні інституції, пов'язані з церквами юридичні особи та організаційні підрозділи громадських асоціацій. Передумови до доволі бурхливого розвитку самоорганізації населення стала форма зламу соціалістичної системи (абдикація), для якої характерний вирішальний вплив «вулиці». У 1992 р. у Чехословаччині була утворена Рада фундацій (пізніше Урядова рада у справах неурядових неприбуткових організацій), яка стала виробляти рекомендації для уряду щодо моделі субсидій для сектору ОГС за допомогою схеми грантів для формування недоторканого капіталу, яка фінансується за рахунок надходжень від приватизації. Протягом останніх двадцяти років державна політика у сфері громадянського суспільства проводиться за допомогою таких основних інструментів: 1) Урядової ради у справах неурядових неприбуткових організацій (створена у 1992 р.); 2) Інвестиційного фонду фундацій; 3) Концепції підтримки розвитку неприбуткового сектору [11].

До функцій Урядової ради у справах неприбуткових організацій належить вироблення рекомендацій для уряду, в цілому, і окремих міністерств, зокрема. До її складу входять представники уряду та неурядового сектору у однаковому співвідношенні [12]. До головних сфер компетенції Ради належать такі: «Рада приділяє головну увагу, узгоджує та, через Голову Ради, подає до уряду матеріали щодо НУО, пов'язані зі створенням сприятливих умов для їхнього існування та діяльності»[13]. Зустрічі Ради регулюються процедурними правилами Урядової ради у справах неурядових та неприбуткових організацій. У Раді працюють постійні комітети, кожний з яких має конкретний опис повноважень: комітет у справах регіонів, комітет у справах Європейського Союзу, комітет у справах законодавства та фінансів.

Проте тільки у 1998 р. парламентом було сформоване законодавство, в якому викладалась система фінансування ОГС: фундації у Чеській Республіці повинні мати певний рівень недоторканого капіталу, вони не можуть займатись економічною діяльністю та повинні виконувати ряд жорстких правил прозорості та підзвітності. Такі фундації є прийнятними для подання клопотань про фінансування з приватизаційних фондів, які надавали їм недоторканий капітал. Це, в свою чергу, дозволяло таким фундаціям підтримувати ОГС у відповідних географічних та тематичних областях на постійній основі. Приймавши таке рішення, держава відіграла роль каталізатора у розвитку громадянського суспільства за допомогою одноразової інвестиції. На поточний час у Чеській Республіці існують біля 300 прийнятних фундацій, які надають гранти, що робить їх найсильнішим сектором фундацій у ЦСЄ, і відповідно, полегшують навантаження на уряд у сфері фінансування малих організацій рівня спільнот, нещодавно створених організацій, інноваційних пілотних проектів та інших високоризикованих або економічно нежиттєздатних філантропічних проектів [14].

На думку авторів вказаного дослідження, Закон про фундації та фонди полегшує визначення юридичних осіб, які можуть отримувати кошти від приватизаційного фонду. У законі визначається поняття «зареєстрованого недоторканого капіталу» як складової

загальних активів фундації, який не може продаватись, використовуватись в якості застави, або свідомо скорочуватись через дії фундації. Закон дозволяє користуватись лише надходженнями, отриманими від недоторканого капіталу, але ці кошти повністю звільняються від податку на прибуток корпорацій, що дозволяє заощадити кошти, не сплачуючи податки. Такі податки складають від 20% до 35% річних прибутків у регіоні, в залежності від типу прибутку [15], наводять висновки експертів автори дослідження [16]. Зрештою після першого раунду ІФФ, 38 фундацій отримали загалом 13 млн. доларів. В рамках другого раунду кошти розподілялись між 64 фундаціями, які отримали 27 млн. доларів. За допомогою ІФФ уряд Чехії прискорив процес капіталізації сектору ОГС. За висновками дослідників, мають пройти десятиріччя, перш ніж соціально відповідальні бізнесові структури або заможні люди можуть створити достатню кількість фундацій для фінансування діяльності, яка традиційно не охоплюється більш масштабними схемами фінансування але є життєво важливою для забезпечення сталості сектору.

Крім того, у 2009 р. була створена Урядова концепція підтримки неприбуткового сектору. Ця концепція містить інформацію про пріоритети, пов'язані з урядовим підходом до підтримки ОГС та узгоджені з Національним планом розвитку і розраховані на середньотермінову перспективу. Концепція визначає мету, цілі і перелік заходів та реформ, які стосуються ролі державних установ у процесі стимулювання розвитку ОГС, включаючи парламент з його законотворчою діяльністю. Додаткова увага у Концепції присвячена питанням фінансування ОГС, укладенню Угоди між урядом та ОГС. Крім того, у Чехії була створена Урядова рада у справах неурядових та неприбуткових організацій, яка забезпечила підвищення рівня участі експертів у виробленні політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Вона також здійснює координацію у сфері моніторингу реалізації різних державних стратегій та їхнього впливу на сектор ОГС [17].

Щодо державного фінансування ОГС, то у Чехії існують жорсткі правила і співвідношення адміністративних та програмних витрат (20-80%), обмеження для розподілу грантів (дозволяються лише застосування відкритих громадських схем виділення грантів), жорстка політика для інвестування отриманого капіталу та обмеження, що гранти можуть надаватись лише з отриманих відсотків, а не з самого недоторканого капіталу, тощо. Також у Чехії щорічно публікують дані про державну підтримку, що надається ОГС. Цей аналіз охоплює фінансування не всіх неприбуткових організацій, а лише тих, які Урядовою радою у справах неурядових організацій (RVNNO) класифікуються як «неприбуткові організації» – а саме асоціації та їхні структурні підрозділи (далі – «громадські асоціації»), церкви та релігійні товариства, благодійні організації, фундації та фонди з недоторканим капіталом. Ці дані отримуються головним чином за допомогою комп'ютерної бюджетної інформаційної системи ARIS, яка була створена для зведення даних центральних та місцевих урядових структур до єдиної стандартизованої системи. Створення такого механізму для збирання та розповсюдження даних було однією із головних вимог з боку ОГС, науковців та керівників державного сектору.

Україна. Державна політика сприяння розбудові громадянського суспільства в Україні розвивалася досить хаотично. По суті про формування цілісної державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства можна вести мову тільки зараз, коли сформовано інституційні механізми політики сприяння. Загалом за роки незалежності видано близько тридцяти відповідних нормативно-правових актів. За своїм змістом за способом взаємодії функції державних органів влади, які залучені до реалізації державою стратегій (програм, концепцій) розвитку громадянського суспільства мають як прямий так і опосередкований вплив і згрупувати їх можна за такими напрямками: державне соціальне спонсорство; матеріально-технічне забезпечення і субсидування діяльності благодійних організацій; стимулювання соціальної активності прямим фінансуванням; соціальне спонукання недержавних та індивідуальних спонсорів; механізми системного застосування неекономічної підтримки громадських організацій: інформаційна підтримка (надання

інформації, сприяння в її розміщенні у ЗМІ тощо); методична, консультаційна, організаційна допомога; підтримка кадрового розвитку НДО.

В Україні Державна стратегія розвитку громадянського суспільства була затверджена у 2012 р. Указом Президента «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [18].

Метою Політики є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, дальше становлення громадянського суспільства.... Тобто основною ідеєю, як, видно з аналізу Стратегії, є ідея формування «inclusive democracy» (демократії участі), шляхом сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві тощо [19]. Задля реалізації окреслених у Стратегії завдань і досягнення визначених результатів було окреслено коло завдань державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства: приведення національного законодавства щодо діяльності інститутів громадянського суспільства у відповідність з європейськими стандартами; конституційне закріплення основ взаємодії НГО з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; сприяння становленню та розвитку мережі інститутів громадянського суспільства; налагодження ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави; забезпечення участі громадянського суспільства та його інститутів у процесах формування і реалізації державної, регіональної політики.

Також Стратегією передбачено спрощення ряду юридичних процедур, які регламентують утворення та діяльність інститутів громадянського суспільства, зокрема: строків реєстрації НГО; розширити права іноземців та інших осіб на об'єднання тощо.

Серед механізмів громадської участі та контролю визначено такі: проведення систематичних консультацій з громадськістю, сприяння роботі громадських рад; проведення громадських експертиз діяльності органів влади та ін. [20].

З огляду на специфіку взаємин держави та суспільства в Україні, особливо знаковими положеннями Стратегії є забезпечення державного моніторингу та оцінки проектів і заходів, здійснюваних інститутами громадянського суспільства за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, на основі публічного відпрацювання критеріїв такої оцінки. Важливість цього положення зумовлена тим, що Україна страждає на хронічну безконтрольність влади з боку громадськості. Відсутність механізмів громадського контролю та недосконалість механізмів політичної відповідальності за роки незалежності поглибили політичне відчуження громадян і влади, що унеможливило реалізацію будь-яких реформ. Вони попросту саботуються або ігноруються громадянами. Таку ситуацію можна виправити шляхом створення механізмів урахування громадської думки і впливу громадян (у формі організованих інтересів) на формування державної політики.

Однак недоліком Стратегії є те, що вона містить ряд положень, які звучать вкрай абстрактно, зокрема, положення про прагнення реалізувати Європейські норми контролю за діяльністю органів виконавчої влади (вони досить різні і не є універсальними); по-друге, пропонувані зміни, які вкрай необхідні, але виконання яких є маловірогідним – зокрема, це стосується внесення положень до конституції, оскільки стратегією передбачено конституювання системи взаємин влади та громадянського суспільства, тому й потребують врегулювання у інший спосіб; по-третє, поки що відсутні певні часові рамки, бодай орієнтовні, у які б планувалося внести зміни у конкретні нормативно-правові акти.

Система інституційного забезпечення зазначеної політики передбачає механізми її реалізації [21]. Так, реалізація положень Стратегії, виконання Плану першочергових заходів, щорічних планів, моніторинг та оцінка стану їх виконання здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. А моніторинг та оцінка стану виконання Плану першочергових заходів, щорічних планів, аналізування ефективності

реалізації Стратегії, підготовка пропозицій щодо актуалізації її положень, коригування Плану першочергових заходів, щорічних планів покладаються на Координаційну раду.

Важливо, що умовою реалізації положень Стратегії є участь представників інститутів громадянського суспільства шляхом членства у Координаційній раді; подання Координаційній раді, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування пропозицій щодо реалізації Стратегії; залучення їх органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до виконання заходів із реалізації Стратегії; здійснення моніторингу, оцінки та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Стратегії, виконання Плану першочергових заходів, щорічних планів.

Варто зазначити, що в межах діяльності Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства утворено моніторингову групу щодо реалізації Закону України «Про громадські об'єднання», до складу якої увійшли представники органів влади та інститутів громадянського суспільства. Цією групою здійснюється аналіз дотримання органами реєстрації вимог згаданого Закону та підзаконних актів під час виконання реєстраційних дій.

Система інституційного забезпечення політики підтримки розвитку громадянського суспільства і забезпечення прав і свобод людини і громадянина була доповнена Указом Президента «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (2013 р.). Цим Указом до пріоритетних завдань Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади було віднесено питання, пов'язані зі «створенням ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпеченням відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахуванням громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтриманням постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері ЗМІ» і відповідно, деталізовано функції цих органів і окремих посадових осіб у реалізації зазначеної політики [22].

Висновки. Наразі слід констатувати, що рейтинг розвитку громадянського суспільства в Україні (2,75 бала за семибальною шкалою, де найвищий показник – 1, найнижчий – 7), який обчислюється Freedom House, значно кращий, ніж в інших пострадянських країнах (окрім країн Балтії): аналогічний показник за 2012 р. коливається від 3,25 бала в Молдові до 7 балів у Туркменістані і Узбекистані. При цьому відповідний рейтинг Російській Федерації становить 5,5 бала, Білорусі – 6,5 бала. Водночас в Естонії, Латвії, Литві, Словаччині, Чехії він складає 1,75 бала, у Польщі — 1,5 бала, у Словенії – 2 бали, в Угорщині — 2,25 бала.

Проте заглиблення в українську практику демонструє наявність істотних розбіжностей між зафіксованими положеннями та здатністю власне владних органів їх виконувати. Їх нездатність обумовлена, на наш погляд, насамперед недостатнім професійним рівнем держслужбовців; по-друге, браком організаційних та кадрових ресурсів у представників власне громадських організацій; по-третє, браком фінансових ресурсів і у владних органів, і у громадських організацій. Причому якщо по перших двох положеннях робити висновки можна тільки гіпотетично – пройшло надто мало часу, щоб мати точні підрахунки. То по третій позиції достатньо було проглянути на предмет видатків на реалізацію Стратегії розвитку громадянського суспільства регіональні бюджети. Так, тільки у 5 регіонах України у місцевих бюджетах на 2013 р. були передбачені кошти на її реалізацію [23].

Також політичні практики свідчать про неістотний прогрес у розвитку власне громадянського суспільства. Це пояснюється рядом причин, а саме: по-перше, низький рівень обізнаності громадян, які стосуються нововведень; по-друге, попри деталізацію сфер компетенцій та відповідальності органів державної влади та окремих посадовців стосовно

сприяння розвитку громадянського суспільства, механізми реалізації цієї політики залишаються недосконалими. Це стосується насамперед відсутності (неможливості) застосування санкцій за неналежне виконання посадовцем своїх професійних обов'язків з боку громадськості. Тим часом як Стратегією також не передбачено ніякою спеціальною відповідальності її виконавцями крім тієї, що передбачена посадовими інструкціями. Нагромадження ж функцій і заходів призводить до того, що окремі з них губляться у загальній масі, що породжує такі собі «місцеві практики» в її реалізації. Зокрема, органи виконавчої влади звітують за проведену роботу кількістю проведених конференцій, публічних обговорень, семінарів, тобто заходів, які не мають належних наслідків. Відсутність методики реалізації стратегії, по-перше, відсутність методики контролю за її реалізацією, і зрештою, відсутність відповідальності посадовців за «приписки» у звітності породжує профанацію у реалізації стратегії.

Такі висновки підтверджує й той факт, що в Україні існує істотна відмінність між кількістю зареєстрованих громадських організацій та кількістю фактично діючих. Так у 2012 р. про результати своєї діяльності протягом року органам державної статистики прозвітувало 25297 центральних органів громадських організацій, що складає тільки 39,7% від загальної кількості центральних органів громадських організацій, легалізованих реєструючими органами [24]. Натомість інші не були знайдені за реєстраційними адресами і додаткові відомості про їхнє розташування невідомі. Тобто наведені цифри свідчать, що переважна більшість громадських організацій України існують формально, - вони зареєстровані, але фактичної діяльності не проводять.

За оцінкою експертів, лише близько 1% економічно активного населення України працює у НУО. У Чехії та Угорщині цей показник є майже удвічі більшим (1,7% та 2% відповідно), у Німеччині більший майже у 7 разів (6,8%). Низька працевлаштованість в органах громадянського суспільства обумовлена, на наш погляд, недостатнім залученням громадських організацій до надання соціальних послуг.

Однак основна відмінність вітчизняної стратегії від країн ЦСЄ у тому, що у нас фактично акцент робиться на механізми «включення» НГО, натомість питання надання фінансових можливостей залишилося поза межами уваги. По суті джерела фінансування Стратегією не змінюється. Низька фінансова життєздатність громадських організацій України пояснюється їх значною залежністю від зовнішнього фінансування. У структурі доходів громадських організацій України найбільшим джерелом є благодійні внески нерезидентів, тобто іноземних донорів (21,5% з урахуванням м. Києва та 30,5% загалом) [25].

Благодійні внески підприємств України до громадських організацій у 2010 р. склали лише 15,1%, хоча у 2009 р. такі внески становили з 20,7% доходів громадських організацій. Частка фінансової підтримки з державного чи місцевого бюджетів (у вигляді як грантів, так і відшкодувань за надані послуги) у бюджеті пересічної ОГС України становить 2-3%, пересічної ОГС країн ЄС – 40-60%. Частка фінансової підтримки за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів у загальних доходах ОГС України становить лише близько 8% (для порівняння у Чехії – 39%, в Угорщині – 27%, а у Польщі – 24%). Частка доходів від продажу послуг у загальних доходах ОГС України становить 18,7%, тоді як у Чехії цей показник становить 47%, в Угорщині – 55%, а у Польщі – 60%. У цілому структура доходів ОГС України суттєво відрізняється від структури доходів ОГС країн ЄС.

У більшості країн ЄС основним джерелом доходів ОГС є продаж власних послуг та фінансова підтримка з боку держави (загалом до 85%), а благодійні внески складають у середньому не більше 20%. Натомість в Україні доходи від продажу послуг та фінансова підтримка за рахунок бюджетних коштів складають менше 30% загальних доходів ОГС. Частка ОГС у ВВП України становить 0,73%. У Чехії цей показник становить 1,3%, у Франції – 4,2%, Бельгії – 5%, Канаді – 7,9%. Для своєї діяльності громадськими організаціями у 2012 р. з різних джерел було отримано 3,7 млрд. грн. (на 9,6% більше, ніж у 2011 р.). Надходження від благодійності склали 1,6 млрд. грн. або 44,6% від загальної суми

коштів для фінансування діяльності громадських організацій [26]. Тобто майже половина громадських організацій України функціонують на благодійні внески, проте саме така форма фінансування не є систематичною і гарантованою. Тим часом як фінансування від держави займає одне з останніх місць у структурі фінансування громадських організацій. Тим самим громадські організації відчувають дефіцит у фінансуванні і не можуть гарантовано виконувати функції по наданню соціальних послуг, потрапляють у залежність від грантодавців, бізнес-структур, які здійснюють їх фінансування.

З прийняттям ряду нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток громадянського суспільства, в цілому рівень інституційної спроможності істотно зріс. Проте форми впливу громадських організацій на органи державної влади не використовуються повною мірою через загальну інерційність суспільства і окремих громадян, невіру у здатність вплинути на ситуацію в країні, а також низькою поінформованістю громадян щодо наявних форм впливу. Тому в Україні й надалі незадовільним є процес формування демократії участі (inclusive democracy).

Аналіз діяльності владних органів також засвідчує істотні зрушення, які відбулися з реалізацією Стратегії розвитку громадянського суспільства. Найбільш позитивними вважаємо підвищення транспарентності органів виконавчої влади завдяки створення офіційних інтернет-сайтів і розміщенню на них суспільно важливої інформації; із запровадженням відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» можливості прямого запиту громадян з гарантованою відповіддю щодо питань, які мають суспільне значення рівень поінформованості суспільства про державну політику здатен істотно підвищитися; створення громадських рад, консультації з громадськістю поки що незначну результативність у їх діяльності мають високий потенціал через обов'язковість оприлюднення інформації, пов'язаної з їх діяльністю;

Звісно, що рівень впливу інститутів громадянського суспільства на органи державної влади обумовлений також своєрідним «проектним фоном» (рівень розвитку економіки, кількість середнього класу, стан судової системи, фіскальних органів, якість політичної системи тощо). В Україні він через високий рівень корупції та специфічні форми інкорпорації еліт лишається вкрай незадовільним. Тому, приймаючи Державні стратегії та програми, слід мати на увазі, що без якісного покращення «проектного фону» стан громадянського суспільства якісно не зміниться.

Література:

1. Громадські організації в Україні у 2011 році: стат. бюлетень / Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm
2. Росія 2013: стратегический справочник / Росстат. – М., 2013. – 62 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступу: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2013/rus13.pdf
3. Управление по вопросам некоммерческих организаций / Министерство юстиции Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minjust.by/ru/site_menu/about/struktura/obschestv/
4. Hungary: NGO Programme 2009-2014 / NGO Partnership portal [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ngonorway.org/Beneficiary-countries/Hungary.html>
5. Przewłocka J., Adamiak P., Herbst J. Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych / J. Przewłocka, P. Adamiak, J. Herbst / Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty_2012_podsumowanie/#/1
6. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (Einwohnerzahlen). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>; <http://www.npo-info.de/vereinsstatistik/2011/>
7. Державна політика розвитку громадянського суспільства. Моніторинг ефективності. Європейський досвід. Аналітичний огляд. 2011 рік. – К.: ПРООН, 2012 р.

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_89339Analytical_review_UKR_final.pdf.
8. Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 2005, документ можна завантажити на сайті <http://www.pozytek.gov.pl/Strategia,Wspierania,Rozwoju,Społeczenstwa,Obywatelskiego,493.html>
9. <http://www.pozytek.gov.pl/The,Civil,Society,Operational,Programs,605.html?PHPSESSID=2df3899464b34d6c7a2291cc1d14d8a2>
10. Державна політика розвитку громадянського суспільства... Вказ. джерело.
11. Там само.
12. http://www.vlada.cz/assets/ppov/rmno/statut_EN_1.pdf
13. Там само.
14. Державна політика розвитку громадянського суспільства... Вказ. джерело.
15. Petr Pajas, The International Journal of Not-for-Profit Law Volume 2, Issue 2, 1999
16. Державна політика розвитку громадянського суспільства... Вказ. джерело.
17. http://www.vlada.cz/assets/ppov/rmno/statut_EN_1.pdf
18. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 року. Із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 342/2013 від 25.06.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012/>
19. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012/#n11>
20. Там само.
21. Указ Президента України «Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 25 червня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/342/2013>
22. Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/854/2004>
23. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні / «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2012 році» Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Poslannia_2013-c7954.pdf. - С. 303-304.
24. Державна служба статистики України. Результати діяльності громадських організацій в Україні за 2012 рік. - № 05.6-11/53. - 2013. – 4 червня.
25. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: доповідь / НІСД, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_gozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf. - С. 10.
26. Державна служба статистики України. Результати діяльності громадських організацій в Україні за 2012 рік. - № 05.6-11/53. - 2013. – 4 червня.

Зеленько Г. И. Технологии содействия развитию гражданского общества: практики посткоммунистических стран

В процессе становления гражданского общества только государство имеет право издавать нормативно - правовые акты, создавая нормативно - правовое пространство для деятельности общественных организаций. Это дает возможность формировать государственные программы содействия развитию гражданского общества. В данной публикации является целью рассмотреть основные составляющие государственных программ в странах ЦВЕ и Украины.

Ключевые слова: гражданское общество, технологии развития гражданского общества, государственная стратегия развития гражданского общества.

Zelenko G. Technologies of Civil Society Development: Practice of Postcommunist Countries

In the process of civil society development only the state has the power to issue regulations, creating a legal space for the activities of NGOs. This makes it possible to form a government program to promote civil society. This publication refers aimed to examine the basic components of state programs in CEE and the Ukraine.

Keywords: civil society, technology, development of civil society, the government strategy for the civil society development.

УДК 321.7:111.82

Остапенко Марина Анатоліївна,

доктор політичних наук, доцент, професор кафедри політичних наук
НПУ імені М. П. Драгоманова

**ЄДНІСТЬ У РІЗНОМАНІТТІ ЯК ОДИН ІЗ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ
СУЧАСНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ЖИТТЯ**

У статті досліджується одна з важливих проблем демократичної організації життя – збереження і підтримка цілісності суспільства за умов його диференціації, пошук моделі співжиття в умовах нових викликів та загроз.

Ключові слова: демократія, демократична культура, плюралістичне суспільство, єдність, культура співжиття.

З кінця ХХ ст. актуальності набула парадигма багатоманітності систем і структур, яка засновується на розумінні цінності людини. Реальністю сучасного життя є феномени диференційованого, плюралістичного суспільства, полікультурності, які посилюються процесами глобалізації, стрімким розвитком інформаційних та комунікаційних технологій, що відкривають кордони, культури, пов'язують континенти тощо. Ці явища і процеси спонукають до осмислення одного з головних питань – як зберегти і підтримувати цілісність (від ціннісної до територіальної) сучасного суспільства, в якому існує безліч інтересів, уподобань, свобода вибору, розмаїття соціальних груп, об'єднань громадян, що і ознаками демократичного життя.

Проблема діалектичного поєднання «єдине – множинність» вирішувалася у визначенні деяких фундаментальних моделях пояснення світоустрою – монізмі, дуалізмі, плюралізмі, ризомоморфізмі та інших. Історичний розвиток різних епох вказує на зміну типів світогляду – моністичного, дуалістичного, плюралістичного тощо. Західні науковці зазначають, що ХІХ ст. – це епоха моністичного світогляду, ХХ ст. – епоха плюралістичного світогляду у філософії, методології науки, мистецтві, політиці, ідеології, моралі (як виключення – це запровадження тоталітарного політичного режиму з культивуванням моністичного світогляду). Можна продовжити цей перелік і визнати, що початок ХХІ ст. – це епоха постмодерністського плюралізму, згідно з яким реальність – це світ розмаїття, серій, схожого й переходів.

В європейському контексті після того, як міжнародні структури усвідомили вплив іноземних спільнот (іммігрантів) на поліетнічний та полікультурний характер суспільств актуалізується ідея полікультурності, полікультурного суспільства. Значна частина науковців вважають, що сутність полікультурного суспільства не повинна зводитися до простої сукупності груп і спільнот з різними культурами, мовами, етнічним походженням і релігіями. Це звужує його розуміння. Полікультурне суспільство охоплює не лише наявність різних