

I. I. Sybiha,

аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування,

Національна академія державного управління при Президентові України

СУТНІСТЬ ТА СПЕЦИФІКА ДІЯЛЬНОСТІ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У КОНТЕКСТІ ВЗАЄМОДІЇ З ДЕРЖАВНОЮ ВЛАДОЮ (ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ)

I. Sybiha,

postgraduate student of Political Analysis and Forecasting Department of National Academy of Public Administration, the President of Ukraine

THE ESSENCE AND SPECIFICITY OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE CONTEXT OF COOPERATION WITH STATE AUTHORITIES (THEORETICAL ASPECTS)

Стаття присвячена аналізу окремих теоретичних питань, пов'язаних із діяльністю неурядових організацій. Акцентується увага на проблемі визначення сутності поняття "неурядова організація" та її типологізації у контексті взаємодії останніх із державною владою.

The article is devoted the analysis of separate theoretical questions, related with non-governmental organizations activity. Attention is accented on the problem of determination of essence of concept "non-governmental organization" and them classification in the context of co-operation of the latter with state power.

Ключові слова: неурядові організації, громадські організації, органи державної влади, громадянське суспільство, класифікація, критерії.

Key words: non-governmental organizations, public organizations, public authorities, civil society, classification, criteria.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Процес демократизації держави в сучасних умовах нерозривно пов'язаний із функціонуванням таких інститутів громадянського суспільства як неурядові організації, які реалізують приватні, корпоративні, економічні, політичні, культурні та інші інтереси різноманітних соціальних груп, і тим самим здійснюючи позитивний вплив на становлення громадянського суспільства та допомагаючи налагодженню ефективного соціального і політичного діалогу між ним і державою.

Сам демократичний устрій держави вимагає тісної співпраці між урядовими та суспільними (неурядовими) інституціями. Така взаємодія базується на постулаті, що громадянське суспільство, будучи сферою реалізації індивідуальних і колективних інтересів і потреб, не в змозі вирішити проблему їх узгодження. Функцію примирення, узгодження цих інтересів, забезпечення суспільного порядку і згоди щодо основних питань суспільно-політичного розвитку у західних демократіях бере на себе правова держава як виразник волі всього населення і спираючись на публічний характер своєї діяльності.

Особливо актуальним є питання налагодження взаємодії організацій неурядового сектора та державної влади в Україні, в якій зберігаються міцні патерналістські традиції вирішення суспільних проблем з боку держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Актуальність означеної проблематики підтверджується дослідженнями Д. Льюїса, Д. Стоуна, Дж. Фішера, В. Пауелла, Л. Збігнєв, Дж. Кларка, М. Едвардса та інших зарубіжних вчених. Серед російських дослідників питанню сутності неурядових та громадських організацій присвячували свої праці Т. Богомолова, А. Дарков, Т. Матвеева, Ю. Тихоміров, Д. Урсін, Ц. Ямпольська та інші.

Проблему сутності і типологізації неурядових та громадських організацій у вітчизняній літературі дослі-

джували Т. Базовкін, В. Білецький, О. Ващук, О. Голіченко, В. Новохацький, О. Михайловська, О. Сунгуров, С. Рябов, А. Усаченко, О. Ярош та інші.

Проте незважаючи на численні дослідження, проблему сутності неурядових організацій не можна вважати закритою, адже у вітчизняній науковій літературі і досі не існує єдиного погляду на інтерпретацію поняття "неурядова організація".

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

При дослідженні природи неурядових організацій принциповим питанням залишається визначення їх сутності, функцій та завдань у контексті впливу цих інститутів громадянського суспільства на рішення державної влади.

МЕТА ТА ЦІЛІ СТАТТІ

Метою даного дослідження є з'ясування природи неурядових організацій, систематизація типів неурядових організацій в контексті їх взаємодії з державною владою. Відповідно ставляться завдання:

- 1) проаналізувати основні підходи до трактування поняття "неурядові організації" в іноземній та вітчизняній науковій літературі;
- 2) запропонувати авторське визначення поняття "неурядові організації" з позиції теми дослідження;
- 3) дослідити існуючі класифікації неурядових організацій та запропонувати власну типологізацію в контексті їх взаємодії з державною владою.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В останній час в українських суспільних науках все більше набуває популярності термін "неурядова організація", що позначає громадські об'єднання. У зв'язку з цим необхідно зупинитися на визначенні цього поняття і з'ясувати, чи доречно його трактувати лише як синонім терміну "громадська організація" чи воно може позначати лише певний тип громадських організацій.

Термін "неурядова організація" (non-governmental organizations) є більш поширеним на заході. Уперше він

був закріпленений у Статуті Організації Об'єднаних Націй. На сьогодні він зустрічається у низці міжнародних документів та у законодавстві багатьох держав світу. Враховуючи, що цей термін поширений у міжнародних правових документах, деякі дослідники, зокрема такі, як Т. Матвеева, Д. Урсін [4; 10], трактують цей термін лише в контексті міжнародних відносин. На думку російських вчених, неурядові організації є суб'єктами міжнародних відносин. Відповідно основними методами їх роботи є лобювання свої інтересів в ООН та інших міжурядових організаціях, а також тиск на уряди різних держав. Сюди належать Грінпіс, Amnesty International (Міжнародна амністія), Human Rights Watch (Нагляд за правами людини) тощо.

Проте більш поширеною є інша, ширша, трактовка неурядових організацій як громадських об'єднань, які не є державними та комерційними (прибутковими) структурами. Так, за визначенням Д. Льюїса, неурядові організації — це створені і керовані громадянами організації без жодного формального втручання держави і, які слугують протиположністю державі та ринку [11, с. 1, 15]. Так само цей термін трактує низка інших англомовних вчених, наголошуючи на тому, що захищаючи громадянські права тих чи інших соціальних, професійних, національних та інших груп населення або об'єднань громадян, неурядові організації є насамперед посередницькими організаціями, здатними "тиснути" на державні органи влади [12, с. 2; 13, с. 45—62].

Вітчизняні автори визначають неурядові організації як локальні, національні чи міжнародні об'єднання людей, діяльність яких здійснюється з ініціативи громадян, а не з санкції чи вказівки уряду, й не має на меті отримання прибутку. Неурядові організації виконують широке коло функцій, таких як захист прав людини, надання допомоги біженцям, боротьба за роззброєння, здійснення дослідницьких та освітніх заходів" [6, с. 567]. Також ж точку зору дотримуються й інші вітчизняні вчені, акцентуючи увагу на особливих риси неурядових організацій, такі, як добровільність, незалежність (від державних та комерційних інституцій), непередпорядкованість урядовим структурам, неприбутковість; зорієнтованість на суспільне благо [2, с. 31; 5, с. 6; 8, с. 43—57].

Аналіз вказаних джерел свідчить, що переважна більшість вітчизняних дослідників ідентифікують неурядові організації з громадськими. Це безумовно вірно, проте, якщо для англомовних авторів є очевидним вплив неурядових організацій на політичний процес та державне управління, то для українських цей аспект при визначенні досліджуваного поняття майже не знайшов відображення. Хоча переважна більшість дослідників і вказують на те, що в цілому такі організації виконують роль посередників між суспільством і державою.

Лише в окремих працях цьому питанню приділена необхідна увага. Так, на думку С. Г. Рябова, неурядова організація — це громадське об'єднання індивідів або груп, яке бере участь також у політичній діяльності [7, с. 189]. Як вважає А. М. Усаченко, "неурядові організації створюють для громадян можливість брати безпосередню участь у розв'язанні проблем власного життя, у прийнятті відповідних рішень, у налагодженні партнерської співпраці між собою та з державними органами" [9].

Ми погоджуємось із концептуальними уточненнями зазначених авторів на природу неурядових організацій, оскільки вони зближують розуміння діяльності громадських організацій в Україні з функціонуванням non-governmental organizations в країнах Західної Європи та США. Відповідно, автор пропонує розглядати означене поняття як громадські організації, які будучи неприбутковими, незалежними та непередпорядкованими урядовим та комерційним структурам, захищають інтереси окремих груп громадян шляхом активної взаємодії з державною владою. Іншими словами, специфікою їх діяльності, на відміну від інших громадських ор-

ганізацій є активна взаємодія, часто на професійному рівні, з державною владою, яка повною мірою розкривається в їхніх суспільних функціях.

Для детальнішого вивчення сутності неурядових (громадських) організацій необхідно зупинитися на проблемі класифікації таких організацій. Вона допомагає детальніше визначити суспільну роль цих організацій, визначити напрями та наслідки їх діяльності. Класифікації, як правило, створюють за низкою критеріїв. Найбільш популярними серед них є: суб'єкт та об'єкт діяльності, сфера діяльності, вид і спрямованість діяльності, мета організації тощо. Як правило, більшість типологій здійснюється на підставі одного чи двох ключових критеріїв. Адаже врахувати усі аспекти їх функціонування доволі складно.

Виходячи з таких міркувань, деякі дослідники [1, с. 17] вважають, що найістотношою характеристикою неурядових організацій є тип діяльності, яка в свою чергу характеризується спрямуванням та змістом. Відповідно до цих критеріїв неурядові організації поділяються на:

- організації, діяльність яких спрямована на самих себе: захисні, що найчастіше виступають як групи тиску, котрі домагаються врахування своїх інтересів на урядовому рівні; самодопомогові; аматорські;

- організації, діяльність яких спрямована на інших: благодійні фонди; благодійні організації; правозахисні групи; громадсько-політичні й політичні організації та рухи.

Інші вчені акцентують увагу на сфері діяльності неурядових організацій [3, с. 19]. Вони поділяються на:

- організації, що діють в економічній сфері та сфері трудових відносин (спілки споживачів, адвокатів, профспілки, кооперативні спілки);

- організації в соціальній сфері (об'єднання ветеранів, товариства інвалідів, благодійні організації);

- організації у сфері дозвілля і відпочинку (спортивні організації, спілки філателістів, клуби сімейного дозвілля тощо);

- організації у сфері релігії, науки, культури (церкви, наукові асоціації, спілки письменників, художників, артистів тощо);

- організації у політичній сфері (екологічні рухи, організації із захисту прав жінок, національних меншин, антиглобалісти тощо).

На думку О. Сунгурова [8, с. 29], неурядові (громадські) організації слід класифікувати за допомогою таких критеріїв, як підстава утворення та характер потреб, які задовольняють ці організації. Дослідник їх поділяє на:

- організації, діяльність яких пов'язана з інтересами самих її членів. Це організації взаємодопомоги, які об'єднують людей за принципом спільної проблеми (організації інвалідів, батьків хворих дітей тощо); організації клубного типу, що включають різноманітні групи самовдосконалення, клуби за інтересами тощо;

- організації, які не пов'язані безпосередньо з інтересами самих її членів. Це організації соціальної справедливості або благодійні, які ставлять за мету вирішення гуманітарних і соціальних проблем. При цьому такі організації можна поділити на ті, що займаються вирішенням проблем конкретної категорії населення (сиріти, люди похилого віку, багатодітні), і ті, що намагаються вирішити конкретні типи проблем (боротьба зі СНІДом, бездомність тощо); до цього типу належать також екологічні організації, діяльність яких спрямована на вирішення екологічних проблем, захист навколишнього середовища;

- правозахисні організації — до цього виду належать як традиційні правозахисні організації, так і групи громадського контролю, які покликані контролювати діяльність виконавчої влади, стежити за дотриманням законних процедур у ході виборчих кампаній;

- інфраструктурні організації, мета яких сприяти діяльності інших неурядових організацій. Це організації займаються правовим забезпеченням діяльності громадських організацій; це дослідницькі і освітні органі-

зації, центри публічного права, аналітичні центри, центри підтримки та розвитку громадянського суспільства. До цього виду належать організації громадських ініціатив, що ставлять за мету сприяти становленню партнерських взаємин між суспільством і владою.

Схожою із попередньою є класифікація неурядових організацій за ознаками їх "фокусних груп" [5, с. 11]. Першим виділено клас тих неурядових організацій, чий фокусні групи складають самі їх члени ("НУО взаємодопомоги" та "НУО клубного типу"). До другого класу віднесено організації, націлені на рішення проблем, безпосередньо не пов'язаних із життєвими інтересами самих їх членів ("НУО соціальної спрямованості", НУО "екологічної" спрямованості). До третього класу віднесено правозахисні організації. Четвертий клас складається з "інфраструктурних" НУО, тих, чия місія — сприяння діяльності інших НУО в самому широкому плані.

На нашу думку, кожна класифікаційна система має свої переваги і кожна з них акцентує увагу на різні важливі аспекти такого суспільного явища, як неурядові організації. Варто відзначити, що розглянуті класифікації інтерпретують неурядові або громадські організації у досить широкому сенсі. Тому якщо відносити, наприклад, благодійні фонди або об'єднання за інтересами до громадських організацій цілком прийнятно, то інтенсифікувати їх із неурядовими організаціями у запропонованому нами визначенні буде не коректно. Виходячи з таких теоретико-методологічних міркувань, автор статті пропонує класифікувати неурядові організації за критерієм ступеню впливу на державно-владні рішення (функціональної орієнтації на співпрацю з державною владою). Класифікація неурядових організацій на підставі вказаного критерію матиме наступний вигляд:

1) посередницькі організації, основною формою діяльності яких є професійна співпраця з державними органами влади. Ці організації умовно можна поділити на дві групи. До першої відносяться групи інтересів, які займаються лобіюванням інтересів тих чи інших соціальних груп в органах державної влади. Це інституційно оформлені групи, які складаються з професійно підібраних кадрів і діють на всіх рівнях влади через неформальні узаконені канали. До другої можна віднести аналітичні центри, які зазвичай у світовій практиці називають мозковими центрами або фабриками думок (think tanks). Вони здійснюють дослідження політичних проблем і рішень на замовлення; надають рекомендації з поточних політичних проблем, над якими працюють урядові структури; оцінюють урядові програми тощо;

2) асоціації, які діють в економічній сфері та сфері трудових відносин (союзи підприємців, профспілки, різні професійні об'єднання та інші). Основна функція таких неурядових організацій — захист прав вказаних груп шляхом ведення від їх імені переговорів, укладання колективних договорів з урядом, виборювання (шляхом лобіювання) законодавчого й фінансового забезпечення свого функціонування;

3) традиційні правозахисні організації, діяльність яких направлена на захист політичних прав різних соціальних груп або категорій населення;

4) організації громадянського контролю — громадсько-політичні й правозахисні організації, що здійснюють нагляд за діяльністю виконавчої влади, зокрема її силових структур, за дотриманням запропонованої законом процедури в ході виборчих кампаній та самих виборів тощо;

5) організації громадських ініціатив, що ставлять за мету сприяти становленню партнерських взаємин між громадянським суспільством і державною владою.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи результати дослідження, відзначимо, що у вітчизняній науковій літературі не існує узгодженого підходу до трактування сутності неурядових організацій, що ускладнює аналіз їх впливу на діяльність уря-

дових структур. Виходячи із західного розуміння неурядових організацій, автор пропонує трактувати поняття "неурядові організації" як громадські організації, які, будучи неприбутковими, незалежними та не підпорядкованими урядовим та комерційним структурам, захищають інтереси окремих груп громадян шляхом активної взаємодії з державною владою.

З позицій теми дослідження автор статті пропонує власну класифікацію неурядових організацій (за критерієм ступеню впливу на державно-владні рішення). Відповідно вони поділяються на: посередницькі організації; асоціації, які діють в економічній сфері та сфері трудових відносин; традиційні правозахисні організації; організації громадянського контролю; організації громадських ініціатив.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Потребує подальшого вивчення практичні аспекти проблеми залучення неурядових організацій до процесу підготовки та прийняття державно-владних рішень. Зокрема, актуальним на сьогоднішній день є дослідження форм та методів впливу неурядових організацій на прийняття державно-владних рішень у світі (на прикладі розвинених демократичних країн) та в Україні, а також їх результативності.

Література:

1. Білецький В. Громадські організації та їх роль у житті суспільства / В. Білецький // Схід. — 1997. — № 8. — С. 16—19.
2. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / О. М. Ващук. — К., 2004. — 207 с.
3. Кормич Л. І. Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України / Л. І. Кормич, Д. С. Шелест. — Одеса: Юридична література, 2002. — 200 с.
4. Матвеева Т. Д. Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 / Т. Д. Матвеева. — М., 1998. — 283 с.
5. Новохацький В. Д. Неурядові організації як фактор розбудови громадського суспільства в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / В. Д. Новохацький / Дніпропетровський національний ун-т. — Дніпропетровськ, 2005. — 18 с.
6. Політологічний словник / О. Д. Авдеєнко, О. В. Антоноук, О. В. Бабкіна та ін. — К.: Міжрегіон. акад. упр. персоналом, 2005. — 791 с.
7. Рябов С. Г. Політологія: словник понять і термінів / С. Г. Рябов. — [2-е вид., перер. і доп.]. — К.: ВД "КМ Академія", 2001. — 256 с. — С. 189.
8. Сунгуров О. Організації-посередники в структурі громадянського суспільства / О. Сунгуров // Політична думка. — 1999. — № 4. — С. 43—57.
9. Усаченко Л. М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства / Л. М. Усаченко [Електронне джерело] // Електронні дані. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpu/2009_1/doc/1/09.pdf
10. Урсин Д. А. Международные неправительственные организации и прогрессивное развитие международного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Д. А. Урсин. — М., 2000. — 176 с.
11. Lewis D. The Management of Non-Governmental Development Organizations. An Introduction / D. Lewis. — London, NY: Ruetledge, 2001. — 242 p.
12. Fisher J. Nongovernments: NGOs and the Political Development of the Third World / J. Fisher. — Connecticut: Kumarian Press, 1998. — 237 p.
13. Stone D. Non-governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes / D. Stone // Governance. — 2000. — Vol. 13. — № 1. — P. 45—62.

Стаття надійшла до редакції 29.03.2013 р.