

ТРЕТІЙ СЕКТОР ЯК ПОСТАЧАЛЬНИК СУСПІЛЬНО ЗНАЧУЩИХ ПОСЛУГ: ПЕРСПЕКТИВИ І ВИКЛИКИ

Розглянуто причини залучення організацій громадянського суспільства до надання суспільно значимих послуг. На основі аналізу досвіду країн Східної Європи, які почали активно залучати неурядові організації до надання соціальних послуг завдяки доступності європейських структурних фондів, вказано на можливі негативні наслідки такої співпраці.

Ключові слова: організації громадянського суспільства, державно-приватне партнерство, ЄС, волонтерство.

Згурская В. Л. Третий сектор как поставщик общественно значимых услуг: перспективы и вызовы

Рассмотрено причины привлечения организаций гражданского общества к предоставлению общественно значимых услуг. На основе анализа стран Восточной Европы, начавших активно привлекать неправительственные организации к предоставлению социальных услуг благодаря доступности европейских структурных фондов, указано на возможные негативные последствия такого сотрудничества.

Ключевые слова: организации гражданского общества, государственно-частное партнерство, ЕС, волонтерство.

Zgurska Valentyna. The third sector as a provider of public services: prospects and challenges

The causes of the involvement of civil society organizations in the provision of public services are considered. The experience of the Eastern European countries, which promote active participation nongovernmental organizations as public services providers due to the availability of European structural funds, reveals the possible negative consequences of such cooperation.

Key words: civil society organizations, public-private partnerships, the EU, volunteering.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки, затвердженій Указом Президента 26 лютого 2016 року зазначено, що стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному

© ЗГУРСЬКА Валентина Леонідівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

розвитку України передбачає запровадження практики закупівлі соціальних та інших суспільно значущих послуг через соціальне замовлення та забезпечення рівного доступу організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів;

Іншими словами йдеться про залучення представників третього сектору до надання суспільно значущих послуг, що, однак, не завжди, як свідчить досвід країн Східної Європи, стимулюватиме розвиток громадянського суспільства.

Саме поняття третього сектору з'явилося у середині 1970-х років для позначення організацій, що 1) не були державними і розвивалися за рахунок податків громадян, 2) не займалися підприємницькою діяльністю з метою отримання прибутку. Як слушно зазначив А. Етіціоні, існує «третя альтернатива, сектор ... між державою та ринком»¹. Згідно з цим підходом організації громадянського суспільства (ОГС) розглядаються як такі, що не включені у державну структуру і є елементами громадянського суспільства, а основною метою їх діяльності є не отримання прибутку і його подальший перерозподіл між членами організації в якості їх особистого доходу.

Джерелами фінансування цих організацій можуть бути: членські внески, пожертвування, спонсорство, публічні збори коштів у громадських місцях, благодійні акції тощо². Але основні кошти, особливо у контексті молодих демократій, де громадянське суспільство є відносно молодим, складають дотації або гранти з державних і приватних джерел. Непряма підтримка надається у вигляді податкових пільг для благодійників, знижені ставки за використання державної власності або власності територіальних громад, відрахування певного відсотку податку на доходи фізичних осіб на користь певної ОГС.

У більшості країн Західної Європи механізм зменшення податків є найбільш поширеними, зменшуючи прибуток, що підлягає оподаткуванню, зайнятих індивідів від кількості коштів, переданих ОГС. З професіоналізацією роботи ОГС та збільшення конкуренції за ресурси, спостерігається їх перехід до ринково орієнтованої поведінки. Іншими словами, за Г. Анхейром, «неприбуткові стали більш схожі на прибуткові»³.

Активне залучення ОГС до надання суспільно значущих послуг зумовлено двома причинами: невдачами ринку та держави. Ринок

нездатний забезпечити надання публічних благ усім громадянам і не спроможний підтримувати будь-що, що виходить за межі логіки отримання прибутку⁴. В свою чергу держава нездатна ефективно надавати публічні блага усім, хто їх потребує, орієнтуючись насамперед на кількість потенційних споживачів, і задовольняти вимоги різноманітних груп суспільства. Це має місце тоді, коли надання державою публічних благ узалежнюється від одностайної підтримки більшості виборців за одне специфічне добро, радше ніж за кілька. На початку 1980-х років потреба реформування державного управління широко поширилася у країнах Західної Європи. З огляду на низку викликів, що постали перед державою (економічний, демографічний, соціальних), – роблячи її нездатною, щоб державне управління з усім ефективно справлялося – зміна відбулася у напрямі урядування та змішування державного, приватного і громадянського секторів⁵.

У випадку невдачі чи то держави, чи ринку, функція третього сектору полягає у пом'якшенні потенційних невдач і гарантуванні того, що потреби громадян будуть задоволені найбільш оптимальним чином. Теорія взаємозалежності стверджує, що сектор громадянського суспільства компенсує обмеження як ринкових механізмів, так і недоліки надання послуг державними органами⁶. Таким чином ОГС краще підготовлені до надання публічних послуг⁷, оскільки їх пріоритетом є якість послуг, а не отримання прибутку, а завдяки їх тісним зв'язкам з місцевою громадою вони мають більше спеціальних знань і навичок, користуються більшим авторитетом, ніж державні органи⁸. Більше того, завдяки волонтерству або низькій оплаті робочої сили, їх послуги є також дешевшими, ніж ті, що надають державні агентства⁹. Окрім надання соціальних послуг ОГС сприяють розвитку солідарності, соціального капіталу, волонтерства, демократії, участі та культурній специфічності¹⁰.

У країнах Східної Європи організації третього сектору взяли на себе роль постачальника соціальних послуг з двох причин: 1) щоб задовольнити попит на певні публічні послуги серед громадян, насамперед в освіті, охороні здоров'я, соціального забезпечення; 2) щоб адаптуватися до нових потреб, зосереджених переважно у сфері охорони довкілля та зміцненні миру в глобальному та локальному вимірах.

Очевидно, що правове середовище відіграє важливу роль у визначенні умов, за яких ОГС спроможні брати участь у симетричних відносинах з органами державної влади. Правове регулювання діяльності третього сектору у країнах Східної Європи перебуває під сильним впливом західноєвропейських підходів і не завжди вдало враховує особливості умов конкретної країни. Це породжує неоднозначність у їх правовому статусі та неврегульованість щодо окремих питань. Приміром, в Угорщині розрізняють громадянські неприбуткові організації та неприбутковими організаціями, створені згідно з законом або державними інститутами: асоціації публічного права та публічні фонди¹¹. В 1990-ті роки Угорський фонд розвитку місцевих соціальних мереж визначив себе як «незалежну організацію національного масштабу, створену Міністром соціального забезпечення»¹², а його фінансування складалося не лише з коштів, отриманих від центрального уряду, а й від європейської програми PHARE. У Чехії законодавче визначення неприбуткової організації станом на кінець 2009 року все ще було відсутнє¹³.

Навіть запровадження певних методів фінансування, щоб уберегти організації третього сектору від державної залежності, такі як податкові механізми перерозподілу прибутку на дохід індивідів на користь неурядових організацій, може призвести до створення різкого дисбалансу між великими і дрібними ОГС. Як правило, такі надходження спрямовуються тим ОГС, які є популярними в результаті проведення рекламних кампаній.

Ідея так званого «процентного закону» з'явилася в Угорщині у 1991 році за ініціативою політичної партії «Альянс вільних демократів» для забезпечення певної фінансової незалежності ОГС від урядових грантів. З 1997 року платник податку міг спрямовувати 1% податку на свої доходи на користь обраної ним громадської організації. У Польщі згідно ст. 27 закону «Про суспільно-корисну діяльність і волонтерство» (2003) платник податку на доходи може перерахувати 1% податку на користь обраної ним суспільно-корисної організації. Отримані таким чином кошти можуть бути використані організацією тільки на здійснення суспільно-корисної діяльності, а міністр, який відповідає за державні фінанси, повинен до 30 вересня кожного року опублікувати в Інтернеті список таких організацій, із зазначенням їх назви, номеру у Національному судовому реєстрі, обсягів коштів, от-

риманих в рамках 1% податку на доходи за попередній рік. До 2004 року аналогічна схема була запроваджена у Чехії, Румунії, Словаччині. Крім того в Угорщині був створений Національний громадянський фонд (НГФ), що розпоряджався 1% коштів, що надійшли від податку на доходи фізичних осіб, які використовувалися на операційні затрати ОГС (60% від суми), різноманітну благодійну діяльність (30%) і власні адміністративні затрати (10%). НГФ розподіляв гранти, які підлягали поверненню та безоплатні гранти, виходячи із заявок, отриманих одним з його органів, що приймали рішення¹⁴.

Зазначимо, що з 1980-х років важливість третього сектору на Європейському континенті постійно зростає. Нові функції, отримані ОГС у сфері надання послуг, дали змогу по-новому оцінити державно-приватні відносини. ОГС спроможні позбавлені недоліків бюрократичних процедур та здатні брати конкурентну участь у справедливому наданні соціальних послуг, що представляє крок у напрямку до зміцнення прозорості, зменшення корупції, посилення демократичної підзвітності, так само як ставки залишають високими як для уряду, так і для третього сектору спільно працювати для вигоди місцевих громад. Інтерес ЄС до третього сектору думку Г. Анхейєра зумовлений фундаментальними змінами в структурі європейського суспільства, зокрема демографічним чинникам, зростаючим середнім класом та зміною ролі держави¹⁵.

Європейський соціальний фонд (ЄСФ) є першим структурним фондом, створеним у 1957 році після підписання Римської угоди. Його завданням було сприяння зростанню зайнятості та збільшення мобільності робочої сили. Фонд пройшов через низку трансформацій: до кінця 1987 року країни-члени були єдиними акторами, що приймали визначали пріоритетні напрями його діяльності. Однак починаючи з 1988 року було запроваджено чотири керівних принципи його управління: концентрація (фонди направлялися у сфери, що потребували найбільше уваги), програмування (впровадження 7-річних планових періодів), доповнюваність (вимога додаткового фінансування проєктів, вибраних фондом, з національних бюджетів) та партнерство (визначене як «консультація» з усіма зацікавленими акторами, включаючи Європейську комісію). Останнє призвело до формування нових відносин між державою та ОГС у нових країнах-членах.

У 2007-2013 роках надходження з ЄСФ становили один з основних фінансових джерел для волонтерського сектору у країнах Східної Європи, що отримали доступ до структурних фондів після вступу до Євросоюзу. На сьогодні багаторічний бюджет фонду заснований на принципах співфінансування та спільного управління. Співфінансування дає змогу державним і приватним організаціям отримувати фінансову допомогу зі структурних фондів Євросоюзу, яка може складати від 50% до 85% їх загального бюджету.

Маючи за мету посилення ефективності діяльності органів, що надають послуги, впровадження ЄСФ квазіринкових механізмів для надання публічних благ засвідчило фундаментальні зміни у ролі держави, що завдяки регулятивній функції здатна створити умови, що сприяють конкуренції у сфері надання соціальних послуг. Недавні аналізи результатів реалізації політики згуртованості, підкреслюють той факт, що досягнення цілей операційних програм залежить від ефективності інституційної системи, створеної у державах-членах¹⁶.

Серед нових впроваджених механізмів, квазіринкові мають більш помітний вплив на діяльність органів державної влади та ОГС у Східній Європі, де вони з'явилися відносно недавно. Порівняно з рівнем державного фінансування, кількість ресурсів, розподілених через структурні фонди, становить вагомий обсяг коштів, які ОГС отримали для реалізації своїх проектів, конкуруючи з державними органами та прибутковими організаціями.

Однак у деяких країнах, зокрема Румунії, конкуренція призвела до набуття великими ОГС, що співробітничать з урядом, привілейованого статусу. Для держави така тенденція є досить вигідною, оскільки чим більша ОГС, тим якісніші послуги вона може надавати, а тривала співпраця з однією і тією ж організацією полегшує процес підзвітності та гарантує стабільність кінцевого результату. В свою чергу, якщо неурядова організація зацікавлена у подальшій співпраці з органами державної влади, то вона менш критично оцінюватиме їх роботу.

Нові риси взаємодії між третім сектором і органами державної влади проявляються у: повному чи частковому фінансуванні, стратегічному плануванні на коротко- чи середньостроковий період, і так званому «стійкому партнерстві» – інтегрованому підході до під-

готовки, фінансування та моніторингу проектів, здійснених у співпраці з ЄС, на національному та місцевому рівні. Сильна залежність від державних ресурсів може зменшити спроможність цих ОГС боротися за свій розвиток, орієнтуючись на пріоритети, визначені державою, а не на потреби своїх членів та реалізацією власної місії. За відсутності сильного регуляторного середовища це може призвести до того, що ОГС переглянуть свої цілі та уникатимуть критикувати політику органів державної влади.

У країнах Східної Європи волонтерський сектор діє фактично з обмеженим залученням громадян і з малою членською базою, що призводить до постійного пошуку джерел фінансування. Це призводить до концентрування важливої частини ресурсів на тому, щоб відповідати вимогам, встановленим чи то донорами, чи то урядом. Згідно типології С. Куне і П. Селле, ОГС в регіоні тісно взаємодіють з органами державної влади і стають все більш залежними від держави як у плані фінансів, так і контролю¹⁷.

Отже, прихід структурних фондів у країни Східної Європи впровадив квазіринкові механізми, за якими кошти надавалися державному сектору, прибутковим і неприбутковим організаціям на основі конкурентних заявок. Хоча такий крок дає змогу уникнути як невдач держави, так і ринку, він також призводить до низки небажаних і непрогнозованих наслідків, здатних призвести до перегляду відносин між державою та третім сектором, такі як: коротко- і середньострокове планування, а не довгострокове; створення великих союзів ОГС за рахунок менших організацій, більш близьких до громад; активізація діяльності у пріоритетних для фінансування сферах за рахунок ігнорування місцевих потреб, які не входять у перелік пріоритетів донорських організацій.

1. *Etzioni A.* The third sector and domestic missions / A. Etzioni // *Public Administration Review*. – 1973. – Vol. 33. – №4. – P. 314. 2. *Guess G.* Helping civil society survive in Central and Eastern Europe / G. Guess, S. Adams // In *Koncz K.* *NGO Sustainability in Central Europe: Helping civil society survive*. – Budapest : Open Society Institute, 2005. – P. 31. 3. *Anheier H.* The third sector in Europe: Five theses / H. Anheier // In *Zimmer A., Stecker C.* *Strategy mix for nonprofit organizations: Vehicles for social and labour market integrations*. – N.Y. : Springer, 2004. – P. 289. 4. *Hansman H.* Economic theories of non-profit organizations / H. Hansman // In *Powell W.* *The non-profit sector: A research handbook*. – New Haven : Yale University Press, 1987. – 264 p. 5. *Findlay J.* *Delivering public services*

in CEE countries: Trends and developments / J. Findlay, M. Debicki. – Bratislava : NISPAcee, 2002. **6.** *Prewitt K.* The importance of foundations in an open society / K. Prewitt // In *The future of foundation in an open society.* – Guetersloh : Bertelsmann Foundation Publishers, 1999. – 190 p. **7.** *Wallis J.* Revitalizing the contribution non-profit organizations can make to the provision of human services / J. Wallis, B. Dollery // *International Journal of Social Economics.* – 2006. – Vol. 33. – №7. – P. 491-511. **8.** *Bottery S.* Working with government: An alternative way [Електронний ресурс] / S. Bottery // *Third Sector Online.* – 2005. – 26 January. – Режим доступу : <http://www.thirdsector.co.uk/working-government-alternative/article/616597>. **9.** *Feiock R.* The role of nonprofit contractors in the delivery of local services / R. Feiock, H. Jang. – Washington, DC : The Aspen Institute, 2007. – 160 p. **10.** *Enjolras B.* Between market and civic governance regimes: Civiness in the governance of social services in Europe / B. Enjolras // *Voluntas.* – 2009. – Vol. 20. – P. 289. **11.** *Bullain N.* Civil vision: Comprehensive non-profit legislative reform concept: Questions and alternatives / Bullain N. – Budapest : Typoezis Kft, 2004. – 72 p. **12.** *Siegel D.* The rebirth of civil society: The development of the nonprofit sector in East Central Europe and the role of western assistance / D. Siegel, J. Yancey. – N.Y. : Rockefeller Brothers Fund, 1993. – P. 36. **13.** *The 2009 NGO Sustainability Index* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.usaid.gov/locations/europe_Eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/complete_document.pdf. **14.** *Perkowski T.* From dimes to millions – The one percent system: Financing for Central European CSOs / T. Perkowski // In *Koncz K.* *NGO Sustainability in Central Europe: Helping civil society survive.* – Budapest : Open Society Institute, 2005. – 71-86. **15.** *Anheier H.* Цит. праця. – P. 298. **16.** *Pop D.* Challenges to local authorities under EU structural funds: Evidence from mixed quasi-markets for public service provision in Romania / D. Pop, R. Radu // *JCMS: Journal of Common Market Studies.* – 2013. – Vol. 51 – №6. – P. 1108–1123. **17.** *Kuhnle S.* Meeting needs in welfare state: Relations between government and voluntary organizations in Norway / S. Kuhnle, P. Selle // In *Ware A., Goodin R.* *Needs and welfare.* – L. : Sage, 1990. – P. 165–184.

Zgurska Valentyna. The third sector as a provider of public services: prospects and challenges

Two reasons explain the emergence and the utility of civil society organizations (CSOs): market failure and state failure. The first states that the market is neither able to secure the provision of public goods to all the citizens, nor capable of sustaining anything that operates outside the logic of profit-making. The second draws attention to the incapacity of the state to efficiently deliver public goods for the needs and demands of society's diverse groups. This occurs when the provision of public goods supplied by the state becomes dependent on the unilateral support of a majority of voters for one specific good, rather than for many.

Given the numerous challenges posed to the state – making it impossible for the public sector to handle everything efficiently – a shift occurred towards governance and public–private–civil sector mix. In cases of either state or market failure,

the function of the third sector is to correct against potential shortcomings and to guarantee that the needs of the citizens are optimally addressed.

In the new democracies the new characteristics of the interaction between third sector and public authorities include: full or partial financing, strategic planning for short- or medium-term, and sustained partnership – the integrated approach for preparation, financing and monitoring of projects done in collaboration at EU, at the national and local level. The strong dependency on public resources may diminish the capacity of CSOs to represent the interest of citizens, local communities or vulnerable social groups.

The availability of the EU structural funds in the Eastern European countries shaped the operation of mixed quasi-markets for service delivery, in which funds are assigned to public sector, for-profits and not-for-profits based on competitive bidding. While this solution avoids both state and market failure, it does bring about a series of unintended consequences capable of redefining the state–third sector relation, such as: short- to medium-term planning, rather than long-term, sustainable planning; strong dependency on public resources; the formation of large coalitions of CSOs at the disadvantage of smaller, community-based organisations; a constant incentive to work within the funding priority areas and move away from local needs not targeted in the project calls.

Key words: civil society organizations, public-private partnerships, the EU, volunteering.

УДК 324. 87

Ю. О. ОСТАПЕЦЬ

УСТАНОВЧІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ

Аналізуються установчі вибори в Україні, якими автор вважає вибори Президента України 1991 і 1994 рр. та парламентські вибори 1994 р.

Робиться висновок, що установчі вибори в Україні виконали покладені на них функції в умовах демократичного транзиту, встановивши інституційний дизайн і моделі електоральної поведінки.

Ключові слова: установчі вибори, вибори Президента України, парламентські вибори, демократичний транзит.

Остапець Ю. А. Учредительные выборы в Украине

Анализируются учредительные выборы в Украине, которыми автор считает выборы Президента Украины 1991 и 1994 гг., а также парламентские выборы 1994 г.

© **ОСТАПЕЦЬ Юрій Олександрович** – кандидат політичних наук, доцент кафедри політології і державного управління Ужгородського національного університету