

## НЕДЕРЖАВНІ ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ

Черкашина Т.О.

викладач

Херсонський державний університет

В статті розкривається роль негосударственных общественных организаций в реализации социальной работы, рассматриваются виды услуг и проблемы, с которыми сталкиваются НГО во время работы с населением, анализируется сотрудничество общественных организаций с государственными структурами в плане улучшения качества социальных услуг в Украине.

This article explores the role of non-governmental organizations in realization of social work, the types of services and the challenges faced by NGOs when working with people, analyzed the cooperation of NGOs with government agencies to improve the quality of social services in Ukraine.

В статті висвітлюється роль недержавних громадських організацій в здійсненні соціальної роботи, розглядаються види послуг та проблеми, з якими стикаються НДО під час роботи з населенням, аналізується співпраця громадських організацій з державними установами стосовно поліпшення якості соціальних послуг в Україні.

**Ключові слова:** громадська організація, недержавна організація, «третій сектор», соціальна робота

**Key words:** NGO, nongovernmental organization, "third sector", Social Work

---

Складний період політичних та соціальних трансформацій, економічна нестабільність, які переживає сьогодні Україна, позначились на розвитку нових форм участі громади у розв'язанні соціальних проблем. За сучасних економічних та політичних умов українська держава часто уникає розгляду широкого кола питань, що стосуються життя знедолених, залишаючи за собою переважно лише функцію їхнього соціального захисту. Тому зростає роль громадських організацій, асоціацій та груп громадян, зокрема тих, що об'єднують представників різних об'єктів соціальної політики.

Діяльність громадських, недержавних організацій (НДО) відповідно до їх типового статусу спрямована на задоволення потреб їх членів. Зокрема, мається на увазі, що та чи інша НДО бере на себе функції, які держава не може, або не хоче виконувати.

Серед науковців й дослідників, які вивчали громадські, недержавні організації соціальної сфери та їх роль у соціальному обслуговуванні населення, можна назвати працівників Школи соціальної роботи В.Полтавця, Р.Кравченко, Н.Кабаченко, О.Васильченко, Центру інновацій та розвитку – О.Сидоренко, а також ці питання у своїх дослідженнях розглядали Т.Семигіна, І.Мигович, П.Жовніренко та інші.

Беручи до уваги актуальність розвитку, існування та діяльність громадських, недержавних організацій в соціальному обслуговуванні, соціальному захисті та наданні населенню соціальних послуг, в своєму дослідженні ми намагалися вирішити наступні завдання:

- дати визначення поняттям «громадська організація» та «недержавна організація»;

- розглянути види соціальних послуг, які надають громадські організації та проблеми, з якими вони стикаються у здійсненні соціальної роботи;

- проаналізувати форми співпраці НДО з органами місцевого самоврядування.

Пристаючи до розгляду недержавних організацій та їх соціальної діяльності, найперше, маємо визначитися із поняттями «громадська організація» та «недержавна організація».

Визначення громадської організації подається в статті третій Закону України «Про об'єднання громадян», де «громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів»[2].

У вітчизняній літературі поняття «громадські організації» розуміють як добровільні формування громадян, створені у

результаті їх вільного волевиявлення з метою вираження колективних інтересів і вирішення громадських питань та проблем.

Поняття «громадські організації» звичне для української наукової літератури і практики, практично відсутнє або лише іноді вживається в іноземній правовій літературі та нормативних актах. За кордоном найчастіше застосовують терміни «спілки», «асоціації», «об'єднання» і т.ін.[3, С.14-15].

Багатоаспектність діяльності недержавних організацій призвела до того, що в науковій літературі немає єдиного визначення недержавної організації. Так британський дослідник П.Рідінг пропонує такі визначення: 1) самокероване об'єднання людей, які прагнуть досягти спільної вигоди шляхом спільних дій; 2) організація, заснована на добровільних засадах; 3) соціальна сила, яка забезпечує інтеграцію окремих індивідів у суспільство, сприяє єдності і згуртованості суспільства; 4) спосіб зняття напруги між потребами громади, соціальною політикою і соціальним забезпеченням [4, с.20]. Викладачі та науковці Школи соціальної роботи В.Полтавця подають в своїй книзі «Соціальна робота: перші кроки» таке розуміння недержавної організації соціальної сфери - «Справді, під словами «недержавні організації соціальної сфери» розуміємо неприбуткові, не керовані державою, некомерційні організації, які декларували вирішення соціальних проблем узагалі чи проблеми окремих груп користувачів як свою місію»[5,с.130].

Часто вживають також термін «третій сектор», але це є характернішим для США, де прийнято виділяти ще два сектори: державний та прибутковий. На рівні окремих держав зберігаються специфічні терміни: для США це non-governmental organizations (NGO), non-profit sector, для Німеччини – Vereine, для України – це громадські організації згідно з Конституцією та відповідним законом (недержавні неприбуткові організації утворюються й діють з метою захисту прав чи інтересів своїх членів, третіх осіб, надання певних послуг) тощо [5,с.131].

Становлення України як соціальної та демократичної держави тісно пов'язане з розвитком недержавного сектора. Більшою стає роль громадських й благодійних організацій у таких сферах життя, як захист прав людини, охорона здоров'я, освіта, соціальний захист населення, екологія, культура тощо. Останнім часом в Україні важливу роль в реалізації соціальної політики

відіграє третій сектор сучасного громадянського суспільства, який є недержавним, неурядовим, некомерційним, незалежним, неприбутковим, благодійним сектором добровільної активності. Це недержавні, позабюджетні, неприбуткові організації, сферою діяльності яких здебільшого є галузі культури, охорони здоров'я, освіти, соціальної допомоги, житлово-комунального господарства, спорту тощо [6,с.189].

У той же час багато людей, котрим держава гарантує право на соціальну допомогу (соціальні послуги), звертаються до недержавних організацій, які допомагають їм долати життєві труднощі та підтримувати соціальну активність. У цьому випадку держава не виконує своїх зобов'язань стосовно цих людей. Щоби бути здатною до подолання соціальних ризиків система соціальних послуг повинна швидко й адекватно реагувати на попит і зміни у потребах людей. Це вимагає нових підходів, диверсифікації ресурсів, розширення спектра надавачів послуг.

Соціальні послуги в Україні надають, окрім державних органів, також і громадські організації. До державного сектора відповідно до законодавства належать такі суб'єкти надання соціальних послуг дітям, молоді та жінкам, як: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, центри соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді, служби у справах дітей та інші служби та установи, що знаходяться в державній або комунальній власності.

Недержавний сектор надання соціальних послуг менш розгалужений. За кордоном у кожній країні соціальну політику провадять відповідні організації недержавної інфраструктури: органи систем соціального партнерства, недержавні (некомерційні) організації, фонди.

Проблемами соціальної сфери України займаються недержавні неприбуткові організації, які за законодавством України можуть мати такі форми: громадські організації, благодійні організації, благодійні фонди, кредитні спілки.

За даними довідника Творчого центру «Каунтерпарт» в Україні в 1998 році було зареєстровано 18 тисяч НДО. З них лише 2659 НДО «активно діють та займають досить вагоме місце в третьому секторі України», що становить 14,7 % від усіх зареєстрованих організацій. Ці НДО обрали собі такі місії у галузі соціальної сфери (у відсотках від загальної кількості НДО): захист інтересів та

їх лобювання -2,9%, робота з молоддю – 5,4%, робота з жінками -3%, захист інтересів та робота з ветеранами -3,4%, проведення соціологічних досліджень -0,6%, милосердя – 1,8%, допомога людям похилого віку, пенсіонерам – 2,8%, розв'язання проблем Чорнобильської аварії – 2%, охорона здоров'я – 6,8%, вирішення проблем сім'ї, дітей, сиріт – 7,6%, розв'язання проблем інвалідів – 7,8% [7, с.214]. Крім можливості вияву громадянської активності, ці неприбуткові об'єднання забезпечують робочі місця для певного контингенту людей, надають соціально важливі інвалідам, багатодітним, малозабезпеченим та іншим соціально незахищеним категоріям громадян, таким чином зменшуючи тиск на державний бюджет. Саме через ці організації здебільшого внутрішні бізнесові структури та міжнародні донори надають кошти для здійснення в Україні соціальних проектів.

Центр стратегічних досліджень зазначає, що практично всі неполітичні й некомерційні громадські об'єднання в Україні можна розподілити на такі умовні категорії: «клуб для спілкування», «бойовий нуль», «секта», «yes – organization», прибуткові НДО, «так звані НДО», НДО [1, с.141].

З початку 1990-х рр. кількість громадських об'єднань в Україні неухильно і стрімко зростає. В 1991 році в країні діяло близько 300 організацій, у 1996 році – понад 12 тисяч, а в 2000 році – близько 27 тисяч. Одночасно в середині 1990-х рр. з'являються так звані «ресурсні центри» - громадські організації, метою яких є надання послуг та різного роду безкоштовної допомоги іншим громадським організаціям.

Законодавство України в залежності від території, на яку розповсюджується діяльність громадських організацій, вирізняє об'єднання громадян із всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом. Близько 40% організацій поширює свою діяльність у межах якогось одного міста, а всеукраїнський та міжнародний статус мають разом лише 8%. Цей факт вказує на високу зацікавленість, насамперед, у місцевих справах, в облаштуванні найближчого життєвого простору, що відкриває широкі перспективи для співпраці громадського сектора та органів місцевого самоврядування.

На сьогодні існує доволі розгалужена нормативно-правова база надання соціальних послуг, проте вона має значні прогалини та протиріччя в частині надання соціальних послуг громадськими організаціями. Такий стан не сприяє розвитку

сфери надання соціальних послуг у недержавному секторі. Також потрібно зазначити, що перелік видів послуг, які надаються громадськими організаціями, є досить вузьким. Надання соціальних послуг в основному орієнтується на видачу матеріальної (грошової) допомоги молоді, дітям та жінкам, які опинилися в складних життєвих обставинах, значно меншою мірою надаються інші послуги [8, с.70 -71].

Надання соціальних послуг в Україні традиційно було прерогативою держави. Однак не можна залишати поза увагою існування недержавних організацій, які і здатні, і здебільшого забезпечують попит на соціальні послуги у громаді.

Недержавним організаціям може по праву належати передова роль у наданні соціальних послуг на рівні громади. НДО в середньому на п'ять років швидше, ніж державні реагують на потреби у соціальній сфері. Ці організації найчастіше першими беруть на себе розв'язання нових соціальних проблем. Завдяки своїй мобільності й творчим підходам вони здатні забезпечити виявлення та задоволення потреб різних вразливих груп громадян, одночасно сприяючи розвиткові конкурентоспроможних соціальних послуг.

У своїй роботі НДО керуються очікуваннями та інтересами своїх клієнтів, мають великий досвід допомоги їм, користуються довірою місцевих громад. Завдяки безпосередній наблизеності до клієнтів вони можуть виконувати специфічні функції, які держава або не може виконувати або їх організація буде вимагати значних адміністративних і фінансових ресурсів.

Надання послуг через незалежного підрядника, а не через державні заклади – більш ефективне, тому що НДО намагаються застосовувати найбільш раціональну організацію та оплату праці.

НДО можуть використовувати такі ресурси, як волонтерська праця, ініціативність та активність членів організації, психологічна підтримка на засадах принципу "рівний-рівному", альтернативні матеріальні ресурси у вигляді пожертв, грантів, членських внесків, спрямовувати доходи від власної підприємницької діяльності на розвиток соціальних послуг.

Таким чином, у реалізації державної політики з реформування системи соціальних послуг підвищується роль недержавних неприбуткових організацій. Найбільш типові функції, які може виконувати недержавна організація у цій системі:

- безпосереднє адресне надання соціальних послуг на рівні громади;
- вивчення потреб і очікувань клієнтів;
- збір і акумулювання інформації про попит на послуги та зміни соціальної ситуації у громаді;
- участь у формуванні місцевих соціальних програм та планування розвитку системи соціальних послуг на місцевому рівні;
- здійснення громадського контролю за якістю надання соціальних послуг та ефективністю місцевих соціальних програм.

На 1 січня 2007 року в Україні зареєстровано понад 130 000 недержавних об'єднань. Із них громадських організацій - 50 706, благодійних організацій - 10319, релігійних організацій - 19706. Інші - це кредитні та споживчі спілки, політичні партії, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків та інші. Окрім того, до недержавного сектора можна віднести 4 510 підприємств об'єднань громадян.

Як правило, у статутах громадських організацій та благодійних фондів основними видами діяльності визначено такі, як представлення інтересів і допомога своїм членам або благодійницька діяльність. Найбільш типовими видами діяльності українських НДО є захист прав та інтересів окремих соціальних груп людей, лобювання, проведення тренінгів та надання консультацій, просвіта та поширення інформації для населення, вирішення соціальних питань, освітня діяльність.

Спектр послуг НДО охоплює такі соціальні сфери: розв'язання проблем інвалідності, робота з дітьми та молоддю, допомога сім'ям дітей-інвалідів, профілактика негативних явищ серед молоді, протидія епідемії ВІЛ/СНІДу, робота з бездомними та безпритульними, захист психічного здоров'я тощо. Як приклад, можна назвати всеукраїнську громадську організацію "Коаліція захисту прав осіб з інтелектуальною недостатністю", яка об'єднує 84 регіональні суб'єкти, що надають послуги особам з інтелектуальною недостатністю та їх родинам. З їх числа 60 є недержавними. Усього організації ВГО "Коаліція" надають майже 30 видів соціальних послуг для 21 176 клієнтів. До надання послуг цих організацій залучено 900 фахівців і 345 волонтерів.

За даними Благодійного фонду "Народна допомога" (м. Чернівці) на 2007 рік в Україні

працює більше 30 недержавних організацій та закладів, які надають соціальні послуги бездомним громадянам.

Всеукраїнська Коаліція ВІЛ-сервісних організацій об'єднує 77 місцевих НДО з усіх регіонів України.

Однак в Україні лише 20 % недержавних організацій, які вирішують соціальні проблеми, отримують фінансову підтримку від органів влади (в середньому 17 % у загальному бюджеті цих організацій). 10% - мають доходи від комерційної діяльності, наприклад соціального підприємництва. Частина доходів від такої діяльності складає в середньому 4% бюджету організації.

Для порівняння можна навести цифри щодо частки різних джерел фінансування НДО розвинених країн. Так, неурядові сервісні організації у Великобританії отримують від держави 26% фінансування, власних доходів - до 35%. НДО Фінляндії мають до 57% державного фінансування та до 38% - власних доходів. У Німеччині функції надання соціальних послуг передані недержавним суб'єктам і тому зрозуміло, що відсоток державного фінансування НДО у цій країні достатньо високий - 83%, власні доходи становлять 10% від загального бюджету організації [9].

Незважаючи на те, що органи влади формально визнають важливу роль неурядових організацій у вирішенні соціальних проблем, державні закупівлі соціальних послуг фактично здійснюються тільки у державних установах. Державне фінансування проектів громадських організацій поширюється тільки на обмежене коло, а саме: організації інвалідів, ветеранів, молодіжні та дитячі громадські організації. Без права на отримання державного фінансування залишаються, зокрема, організації, що працюють із багатодітними сім'ями або невиліковно хворими. Експерти звернули увагу, що обмежений характер участі неурядових організацій на ринку соціальних послуг та низький рівень державних соціальних послуг гальмують вирішення важливих суспільних проблем.

Дослідники визначили вади чинного законодавства, що перешкоджають участі неурядових організацій на ринку соціальних послуг. До них належать обмеження видів та сфери діяльності громадських організацій Законом "Про об'єднання громадян"; відсутність єдиного переліку соціальних послуг та цільових груп, яким вони гарантовані; відсутність універсальних стандартів соціальних послуг, які б

встановлювали рівні вимоги до послуг і суб'єктів, незалежно від їх форми власності. До фінансових бар'єрів доступу неурядових організацій до ринку соціальних послуг експерти віднесли відсутність бюджетних призначень для фінансування послуг неурядових організацій; нечіткі умови ліцензування професійної діяльності з надання соціальних послуг; відсутність пільг для здійснення соціально-корисної діяльності тощо [10].

Становлення та розвиток недержавного сектора в цілому в Україні не є легким. Діяльність недержавних організацій ускладнена низкою потреб у фінансовому, матеріально-технічному, інформаційному, кадровому забезпеченні. НДО для успішного виконання задекларованих завдань потребують співпраці з державними структурами та іншими громадськими організаціями.

Заходи соціальної політики держави повинні забезпечувати функціонування найбільш прийнятних структур для надання якісних соціальних послуг. Такими структурами можуть бути комунальні заклади та неурядові організації.

Необхідно досягти балансу повноважень між державою, що володіє ресурсами, і суб'єктами, які мають знання та ідеї для розв'язання конкретних соціальних проблем. Держава повинна навчитися делегувати повноваження недержавному сектору, налагодити механізми підтримки громадських ініціатив на місцевому рівні.

Вирішальним у побудові відносин між державою та незалежними недержавними організаціями в соціальній сфері має стати принцип вторинності державних послуг щодо громадських (на рівні громади). Держава не повинна створювати нові державні заклади, якщо вже є недержавні організації, які надають такі послуги. Їх варто лише замовити у цих постачальників. Найважливішою умовою для цього механізму є якісна правова основа.

Не завжди чинна законодавча база України є сприятливою для діяльності недержавного сектора. Для ефективної співпраці НДО з державними установами та покращення якості надання соціальних послуг населенню потрібно врахувати наступні положення:

1. Вдосконалення нормативно-правової бази
  - Прийняття нової редакції Закону України "Про соціальні послуги"
  - Внесення змін до Закону "Про державні

соціальні стандарти та державні соціальні гарантії"

- Розробити комплекс національних нормативних документів щодо мінімальних стандартів соціальних послуг

- Внести зміни до Бюджетного кодексу
- Розробити нормативну базу для соціального замовлення

2. Забезпечення професійними кадрами. Удосконалити систему підготовки фахівців служб та закладів, які

надають соціальні послуги. Розробити порядок підвищення

кваліфікації та акредитації фахівців соціальних закладів усіх форм

власності. Такий порядок повинен визнавати сертифікати

недержавних курсів, служб і організацій про пройдене навчання та

враховувати як підтвердження про підвищення кваліфікації.

Розробити вимоги до кваліфікаційного рівня фахівців незалежно

від форми власності та підпорядкування суб'єктів. Запровадити

систему підготовки соціальних працівників на робочому місці, у

тому числі – за спеціалізацією щодо роботи з окремими групами

клієнтів.

3. Державний моніторинг програм з надання соціальних послуг.

Розробити систему показників якості та ефективності соціальних послуг і включити їх у загальну державну систему контролю за виконанням соціальних програм. Методи

проведення моніторингу та показники ефективності повинні виходити з аспектів

покращення якості життя клієнтів, які отримують

послуги. Провести дослідження щодо спроможності

недержавних надавачів соціальних послуг, визначити їх потужність і потенціал.

Сформувати базу даних таких надавачів. Впровадити систему електронної звітності

суб'єктів надання послуг, органів влади та інспекцій щодо якості й ефективності

соціальних послуг.

4. Впровадити в місцевих органах соціального захисту процедури вивчення потреб у соціальних послугах.

Розробити й упровадити методику вивчення потреб місцевих громад у соціальних послугах. Планувати соціальне

замовлення і відповідне надання послуг у громаді на підставі виявлених потреб.

Провести навчання працівників органів

місцевої влади з питань визначення потреб та планування соціальних послуг тощо [11].

Крім того НДО надають гарні можливості для самореалізації громадян, обстоюють гнучкість та новаторство, виступають за реформи та швидко пристосовуються до змін. Разом з тим «третій сектор» України все ще перебуває в перехідному періоді розвитку, який характеризується недостатньою інституційною оформленістю та фінансовою нестабільністю, що спричиняє досить нестабільну діяльність громадських організацій.

Безперечно, проблеми, з якими стикається недержавний сектор під час створення організації, її діяльності в суспільстві, наданні різного роду послуг, зокрема соціальних, не можуть не впливати на рівень та якість послуг, що їх надають громадські організації, на успішне виконання усіх передбачених статутом видів діяльності. Проте внесок НДО у розбудову громадянського суспільства в Україні стає дедалі вагомішим. Про це свідчить не лише їх зростаюча щороку кількість, а й набутий у ході діяльності досвід, їхні здобутки та напрацювання.

---

---

## Література:

1. Діяльність громадських організацій: корисні поради [Текст] / П. Жовніренко // Соціальна політика і соціальна робота. Український науковий і громадсько-політичний часопис.-К.-1999.-№3-4(11-12).-С.140-153.
2. Закон України «Про об'єднання громадян» [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Громадські об'єднання в Україні [Текст] / За ред. В.М. Бесчастного.- К.: Знання.- 2007.- С.130-131.
4. Галабурда Ю. Молодіжний недержавний сектор у контексті становлення громадянського суспільства в Україні [Текст] / Ю. Галабурда // Соціальна політика і соціальна робота. Український науковий і громадсько-політичний часопис.-К.-2001.-№ 2 (18).- С.19- 33.
5. Розвиток недержавних організацій соціальної сфери [Текст] / Р.Кравченко, Н. Кабаченко, О.Васильченко // Соціальна робота в Україні: перші кроки / Ред. В. Полтавець.- К.: Видавничий дім «КМ Академія».- 2000.-С.130-144.
6. Шевчук П.І. Соціальна політика [Текст] / П.І.Шевчук.- Львів.:Світ.-2003.- 400С.
7. Довідник неурядових організацій України [Текст] / Творчий центр Каунтерпарт.-К.-1998.-519с.
8. Вовк В.С. Надання соціальних послуг організаціями громадянського суспільства та регулювання волонтерського руху [Текст] / В.Вовк // Соціальна робота в Україні: теорія і практика. Науково-методичний журнал.- К.- 2007.- № 4, жовтень - грудень. - С. 68 - 76.
9. Л. Сідельнік. Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op>
10. М.Лациба. Громадські організації на ринку соціальних послуг. Матеріали круглого столу "Реформа системи фінансування соціальних послуг, які надають неурядові організації" (09.12.2009) [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://gurt.org.ua/news/recent/5024/>
11. Л. Сідельнік. Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/articles/2008/02/15/610.html>