

А.А. ТКАЧ, д.е.н., професор,,

Мелітопольський інститут державного та муніципального управління "КПУ"

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ТРЕТЬОГО СЕКТОРА В ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ КРАЇНАХ

Подальший розвиток нашої держави вирішальним чином залежить від формування сучасного демократичного суспільства. Йдеться про різноманітні форми цивілізованої взаємодії громадян, їх добровільної участі у суспільних справах. Становим хребтом цивільного суспільства виступають інститути і інституції третього сектора. Чим тісніші і результативніші контакти держави з цим сектором, тим краще взаєморозуміння влади і суспільства і тим менш вірогідне їх взаємне відчуження.

Послідовної політики по відношенню до третього сектора в Україні, ні до окремих його сегментів державою не проводилося. Дії органів державної влади з підтримки і регулювання розвитку недержавних некомерційних організацій визначалися спонтанно.

У більшості європейських країн у ХІХ сторіччі відбувається відособлення третього сектора, при цьому його розвиток і зміст може характеризуватися досить серйозними відмінностями. Генезис, структура, еволюція і сучасні проблеми "третього сектора" стали предметом активних досліджень в 1970-х роках і тісно зв'язані із загальноєвропейськими процесами.

Як відомо, масштабне дослідження під загальною назвою «Reinventing government» проводилося на початку 90-х років в США [2], присвячене перебудові системи органів державного управління, метою якого було створити владу, яка стоїть менше, а працює - краще. Були розроблені і прийняті як державна парадигма управління принципи діяльності уряду.

Проте, в процесі реалізації цієї парадигми заклик до здешевлення вартості послуг, що надаються урядом, втілюється державною адміністрацією США шляхом проведення політики низької заробітної плати безпосередніх виконавців послуг. Особливо це відноситься до низько кваліфікованої праці. На це звернув увагу В.Вільсон [5, с. 152-153]. Він вважає, що Сполучені Штати мають тенденцію слідувати стратегії низької заробітної плати для перемоги на міжнародному ринку замість підвищення якості і продуктивності праці.

Генезис, структура, еволюція і сучасні проблеми французького "третього сектора" стали предметом дослідження Суспільної доповіді 2000 року Державної ради Франції під назвою "Асоціації і закон 1901 року, сто років опісля", а також ряду незалежних досліджень,

пов'язаних із загальноєвропейськими процесами [4,].

Послуги організацій третього сектора можуть надавати формальні і неформальні галузі економіки. Формальна економіка означає неодмінний облік її результатів у ВРП – валовому регіональному продукті. Це означає також, що вона заснована на підконтрольних податковій службі грошових розрахунках виробника з одержувачем або замовником товару або послуги. Вона включає три сектори:

1) державний (муніципальний) сектор економіки;

2) комерційний (що працює ради прибутку) сектор економіки;

3) некомерційний, він же неприбутковий, він же недержавний, він же третій сектор;

Неформальна економіка, що працює без урахування її результатів у ВРП, не має підконтрольних податковій службі грошових розрахунків виробника і включає два сектори:

1) неформальний безгрошовий сектор – (внутрішня економіка сім'ї, роду, інші форми безгрошових послуг);

2) неформальний грошовий сектор – тіньова економіка (фізичні особи, нелегальні підприємства, юридичні особи, що повністю або частково ухиляються від контролю держави за грошовими відносинами клієнта і постачальника послуги, діяльність, пов'язана з корупцією) [7].

В. Білецький називає третім сектором суспільства, на відміну від державного та економічного, сукупність недержавних неприбуткових організацій (ННО) [6].

При традиційному аналізі третього сектора його визначають як такий, що забезпечує взаємодію держави і ринку [8].

Але існує точка зору і про те, що третій сектор є альтернативою державного і ринкового секторів суспільства. Його називають неприбутковим, некомерційним, недержавним, "громадянським суспільством" Англійські терміни: third, voluntary, nonprofit, civil society, nongovernmental, charitable sector тощо, частіше використовуються для характеристики одного і того ж явища.

У більшості досліджень третього сектора його виникнення і розвиток обґрунтовується з

© А.А. Ткач, 2008

позицій розвитку громадянського суспільства. Громадянське суспільство об'єднує найбільш соціально активних громадян, що беруть участь в діяльності різнопланових недержавних організацій. І ця діяльність спрямована переважно на гуманітарні цілі. Спектр таких організацій достатньо широкий — від професійних об'єднань, правозахисних і моніторингових організацій до так званих мозкових центрів. Такий же широкий спектр видів діяльності таких організацій – від захисту прав своїх членів до впливу на політику держави. ННО утворюють основу громадянського суспільства, є вирішальним стабілізуючим фактором, гарантом демократичного шляху розвитку. Очевидно, що загальні ідеали громадянського суспільства дають підстави для того, щоб вважати наявність ННО його невід'ємною частиною і найважливішою ознакою, але цього замало для визначення дійсної ролі НО в сучасному суспільстві.

Справедливо і те, що ННО встановлюють зв'язок між державною владою і суспільством, ліквідують інституційні ями як в діяльності держави, коли інтереси окремої групи громадян або конкретної особи випадають з її поля зору, так і у функціонуванні комерційного сектору.

Метою статі є дослідження сутності та проблеми інституціоналізації третього сектору в трансформаційних країнах з урахуванням досвіду розвитку ННО в інших державах.

З погляду нової інституційної теорії еко-

номічною підставою існування економічних організацій є наявність трансакційних витрат [3]. Так, основною причиною існування фірми є наявність витрат з використання цінового механізму (інакше замість фірм існували б, в основному, лише індивідуальні контрагенти). Аналогічно, існування держави пов'язане з наявністю низки питань, коли ухвалення політичних рішень зв'язані з більш низькими витратами у порівнянні з витратами добровільних переговорів зацікавлених учасників і величиною негативних зовнішніх ефектів індивідуальних рішень [1].

Не дивлячись на те, що в наукових дослідженнях пропонуються різні визначення сутності некомерційних недержавних організацій, а також не має його чіткого формулювання в законодавстві більшості країн, можна виокремити дві найважливіших характеристики ННО, що відрізняє їх від інших інституцій – недержавний характер і обмеження в розподілі прибутку.

Зіставлення ознак організацій третього сектору за двома незалежними джерелами: за статтею А. Сабо “Роздуми про партнерство” в збірці для організацій Східної Європи і за роботою Лестера М. Саламона і Хельмута К. Анхайера для організацій Нового світу і Західної Європи дає можливість визначити п'ять загальних схожих за змістом ознак третього сектору (табл.1).

Таблиця 1

Ознаки інститутів та інституцій третього сектору

А.Сабо	Лестер М. Саламон, Хельмут К.Анхайер
1) не орієнтовані на прибуток	1) «власники» або менеджмент цих організацій не мають права або наперед відмовляються від розподілу прибутку на свою користь;
2) не мають владних функцій	2) відокремлені від держави, і в цьому сенсі є приватними;
3) самокеровані	3) володіють повною самостійністю у вирішенні усіх питань, зв'язаних з їх діяльністю;
4) добровільні, самодіяльні	4) участь в них не є обов'язковою; діяльність здійснюється за рахунок добровільного пожертвування фінансових коштів або часу.
5) інституціоналізовані	5) володіють організаційною структурою;

Джерело: [9].

Третій сектор відносно слабо вивчений і недостатньо представлений в статистиці. В світовій практиці тільки в 1991 р. розпочався відображення діяльності, структури, фінансування і ролі третього сектору в 35 країнах світу на основі єдиного визначення. Головними проектами стали: “International Society for Third

Sector Research” і “The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project”. Ключовою метою цих проектів є розповсюдження знань і досліджень про третій сектор.

Основними ознаками ННО є:

Це організації (наявність регулярних організаційних процедур; формальна реєстрація

необов'язкова);

Приватні (не належать державним органам);

Не розподіляють прибуток контролюючим їх особам;

Можуть мати прибуток;

Отримання прибутку не є метою;

Засновані на демократичному самоврядуванні;

Засновані на добровільному членстві;

Мають "предметну мету" (місію).

З точки зору інституціоналізму заборона на розподіл прибутку контролюючими ННО знижує ризики опортуністичної поведінки. Разом з тим знижується мотивація до неприбуткового підприємництва. Повинна існувати або бути знайдена альтернатива такої мотивації. Стимулами до діяльності в рамках неприбуткового підприємництва можуть бути групові інтереси взаємного споживання послуги, представництво і захист прав і інтересів певної соціальної групи, інші філантропічні цілі.

Причини зростання ролі і інтересу до третього сектора зумовлені:

– Зростанням чисельності і об'ємів діяльності ННО у світі (з 1970-х років);

– Бюрократизмом державного сектора;

– Збільшенням державних витрати і "асоціальністю" ринку;

– Політичною популярністю ТС.

Основні напрями діяльності ННО:

– Культура і відпочинок;

– Освіта і наука;

– Охорона здоров'я;

– Соціальні послуги (підтримка доходів і добробуту соціально незахищених верств населення);

– Регіональний розвиток (в т.ч. житлове будівництво);

– Адвокатура (представництво і захист прав і інтересів певної соціальної групи);

– Філантропічне посередництво;

– Професійні асоціації і профспілки;

– Релігійні організації.

Економічне значення третього сектора в 35 країнах світу:

Сфера діяльності ННО в країнах Заходу охоплює практично усі галузі життя людини - економіку, політику, науку, культуру, освіту. Розгалужена мережа молодіжних, професійних, дитячих, жіночих, ветеранських, релігійних, а також елітарних організацій-клубів, "мозкових центрів" (Think tank) та ін. Так звані інституційні інвестори, які не належать ні до державного, ні до комерційного сектора – пенсійні, благодійні фонди, фонди культури, науки та ін.,

біржі, університети і т.д. разом зі своїми допоміжними установами забезпечують левову частку світового венчурного капіталу [6].

В кінці 1990-х років, бюджет ННО 35 країн сягав 1,3 трлн долл США (5,1% ВВП), було створено 39,5 млн. повних робочих місць. В середньому зайнято 4,4% економічно активного населення. 16,8 млн. повних робочих місць (43%) зайняті добровольцями, загальна кількість яких більше 190 млн осіб (більше 20% дорослого населення). Оплачувані працівники більшою мірою займаються сервісними функціями (72% оплачуваних і 52% неоплачуваних). Неоплачувані працівники в більшій мірі займаються адвокатськими функціями. Сьогодні у США функціонує біля 1,4 млн. ННО. На 130 американців припадає одна громадська організація.

Показники розвитку третього сектора в країнах СНД досить обмежені. Так, у Білорусії в 2006 р зареєстровано 2500 недержавних організацій, в 1999 р., згідно даних зібраних білоруською ННО "Об'єднаний шлях" існувало 1115 громадських організацій [10].

На початку 1996 р. загальне число недержавних некомерційних організацій в РФ досягало 150,4 тисяч. В Росії сьогодні діє декілька десятків тисяч ННО (одна ННО на 2500-3000 громадян),

Проблеми інституціоналізації третього сектора полягають в тому, що, по-перше, багато недержавних організацій в міру їх розширення зростаються з державними установами або бізнесом, збільшується їх ієрархічна структура. В результаті відбувається підміна цінностей. Учасники недержавних організацій, що заявляли про своє бажання захищати інтереси громадян починають працювати лише у власних інтересах – робити кар'єру, розкручувати своє ім'я, отримувати регалії, а інтереси громадян відходять на задній план.

По-друге, відбувається комерціалізація третього сектора. Оскільки фінансування третього сектора у більшості трансформаційних країн недостатнє і нерегулярне, отримання достатніх ресурсів для діяльності нерідко призводить ці організації до комерційних угод і втрати громадянської спрямованості їх діяльності. Адже на бюджетні кошти чи іноземні гранти можуть розраховувати лише крупні інституції, а невеликі установи, які знаходяться найближче до громадян і сприяють конкретно кожній людині, на таке фінансування, як і на підтримку бізнесу, годі сподіватися.

По-третє, логіка створення інститутів третього сектора і фінансування інституцій

ННО, що висловлюється в ЗМІ і в наукових статтях, у більшості випадків суперечить основним постулатам інституціональної економічної теорії. ННО за своїм змістом є неформальними інституціями. Але законодавство більшості трансформаційних країн вимагає офіційної реєстрації цих організацій, тобто, де-юре, перетворення їх у формальні. У багатьох країнах діє закон про недержавні, некомерційні організації, який регламентує їх діяльність. Створюється ситуація, коли неформальні (демократичні) за своєю природою ННО, вступають в протиріччя з формальною (бюрократичною) організаційною оболонкою. Саме ця обставина повинна бути врахована при доопрацюванні законів про недержавні, некомерційні організації шляхом включення положення про абсолютно добровільний і необов'язковий порядок реєстрації ННО.

Особливості фінансування ННО:

- Комерційне фінансування переважає в таких напрямках діяльності, як професійне пред-

ставництво, освіта, культура, регіональний розвиток.

- Державне фінансування переважає в таких напрямках діяльності, як охорона здоров'я і соціальні послуги.

- Філантропічне фінансування переважає в таких напрямках діяльності, як міжнародна допомога і релігія.

- У трансформаційних країнах комерційне фінансування має важливіше значення, ніж в інших країнах.

Світова практика свідчить, що структура фінансування ННО має такі джерела: державне – 35%, комерційне – 53 %, філантропічне – 12 %.

Особливостями розвитку третього сектору в трансформаційних країнах є те, що в ньому зайнята досить незначна частина економічно активного населення, переважає експресивна функція над сервісною, значне комерційне фінансування, ймовірно завищена частка філантропічного фінансування.

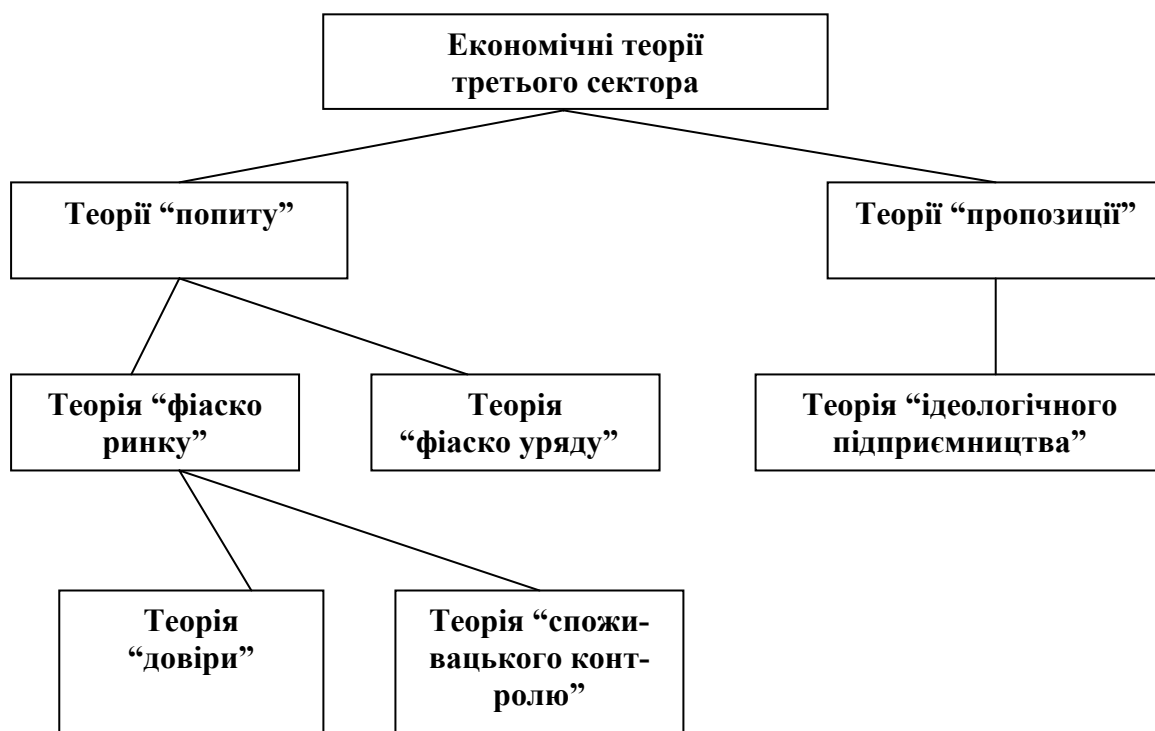


Рис. 1. Економічні теорії третього сектора
Теорія "фіаско уряду" (Weisbrod 1988; Douglas 1987)

ННО забезпечують суспільні блага, які не можуть бути надані урядом. Суспільні блага це такі корисності, які не можуть бути виключені із споживання і з приводу яких відсутнє суперництво в споживанні.

Класичною причиною "фіаско ринку" є обмеження здатності уряду у виробництві "суспільних благ", оскільки він не володіє повною інформацією про потреби населення у суспільних благах. Уряди надають суспільні блага в

рівній мірі усім громадянам, які можуть мати різні уявлення про те, які суспільні блага повинен надавати уряд. Крім того, уряд більш зацікавлений в наданні суспільних благ “короткострокового характеру”

Гіпотеза теорії “фіаско уряду” полягає в тому, що розвиток ТС прямо пропорційний гетерогенності населення, тому роль ТС зводиться до задоволення потреб гетерогенності населення.

Теорія “довіри” (Hansmann 1987) виходить з того, що коли споживачі не можуть визначити якість певних товарів, вони схильні до ризику опортуністичної поведінки по відношенню до підприємств. Наприклад, медичне обслуговування, вища освіта, догляд за дітьми, людьми похилого віку, людьми з “ослабленим сприйняттям”. Це також пов’язано з не співпадінням осіб, що оплачують і споживають послуги. Наприклад, догляд за дітьми, міжнародна допомога, філантропічне фінансування. Тому в послугах трансакцій довіра відіграє ключову роль.

Теорія “споживчого контролю” (Avner Ben-Ner 1986) припускає, що споживачі протидіють опортуністичній поведінці підприємств шляхом створення ННО у формі споживчих кооперативів. Головною особливістю ННО є участь споживачів в управлінні і контролі ННО (а не заборона розподілу прибутку). Але не можна зводити проблему контролю ННО до споживчих кооперативів.

Теорія “ідеологічного підприємництва” ґрунтується на допущенні існування індивідів з ідеологічними перевагами, які зумовлюються відсутністю контролю з боку власників. З погляду споживачів ідеологічні підприємці менше вмотивовані до опортуністичної поведінки. Споживачі можуть розділяти певну ідеологію і віддавати більшу перевагу відповідним продуктам. Наприклад, релігійним освітнім установам.

Висновки:

1. ННО більш гідні споживчої довіри, оскільки заборона розподілу прибутку ослабляє стимули до опортуністичної поведінки.

2. Піднесення і артикуляція неринкових потреб людини приведе до упередженого розвитку найбільш динамічного сектора економіки – сектора некомерційних послуг (освіта, виховання, психологічний розвиток тощо). Попит і пропозиція яких буде позитивно еластична подушовому доходу.

3. Причиною виникнення і бурхливого розвитку третього сектора і ННО лежить не стільки в площині демократичного суспільства, скільки в кардинальних зрушеннях в системі потреб людини під дією подушового доходу.

Подальше дослідження інституціоналізації третього сектора передбачає:

- проведення експертизи діючих законодавчих актів і нових законопроектів, регулюючих діяльності ННО на предмет відповідності світовим стандартам и потребам третього сектора;
- вдосконалення законодавчої бази ННО, створення правових механізмів взаємодії і партнерства органів державної влади і суспільних організацій;
- проведення серії освітніх і дискусійних заходів.

Література

1. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии. // Бьюкенен Дж. Сочинения. – М., 1997.
- Лафонтен О. Вызовы на пороге нового тысячелетия // Европейская социал-демократия накануне XXI столетия. – М., 1998.
2. Государственная служба за рубежом. Гражданское общество. Пути становления // Реферативный бюлетень № 5(30) 99 – М.: РАГС. 1999.
3. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М., 1997.
4. S.Sassen (USA) The Informal Economy. pp. 409-433. Self-government and Social Protection in the Urban Settlement and at the Enterprise. International Conference. Moscow. 23-30 September, 1989 (Texts of presentations.)
5. William Julius Wilson When Work Disappears. The world of the New Urban Poor. Vintage Books. A Division of Random House, Inc. New York. 1996.
6. vesna.org.ua/txt/biletskv/trsec.html.
7. www.charity.org.ua/?logic.
8. www.hse.ru/temp/2007/12_19_seminar.shtml
9. www.charity.org.ua/?logic
10. gazetaby.com/index.php?sn_nid=6486&sn

Статья поступила в редакцию 15.05.2008