Трима К. А.,*кандидат політичних наук,**провідний науковий співробітник відділу політики і врядування у вищій освіті**Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України,**доцент кафедри міжнародних відносин і суспільних наук**Національного університету біоресурсів і природокористування*

МОДЕРНІЗАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО ОБЛІКУ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СУЧАСНИХ КЛАСИФІКАТОРАХ

Анотація. Сучасна держава трансформується від впливом глобалізаційних та регіоналізаційних процесів. Гуманітарний аспект діяльності держави змінює свій традиційний контент. Вища освіта як різновид публічного блага залишається одним з пріоритетів функціонування держави як соціального інституту, але поступово важливим фактором функціонування освіти є численні об'єднання та асоціації, організації та рухи, які традиційно відносять до такого типу суспільних інститутів, як недержавні або некомерційні. Громадські організації мають право впливу на освіту в результаті приєднання України до Європейського простору вищої освіти.

До основних характеристик громадських організацій віднесено незалежність від органів державної влади, статус неприбутковості, утворення шляхом низової ініціативи та головну функціональну мету – реалізацію інтересів у певній сфері. Розглядаючи громадські організації як способи реалізувати громадський контроль над освітою, було підтверджено, що згідно з міжнародним законодавством за ними закріплено статус стейкхолдера освітнього процесу.

Розглянуто наявні міжнародні класифікатори громадських організацій: класифікацію Всесвітньої асоціації неурядових організацій (WANGO) та Міжнародну класифікацію неприбуткового сектору (ICNPO), розроблену Університетом Дж. Гопкінса та прийнятою Організацією Об'єднаних Націй як стандарт для класифікації неприбуткових організацій. Обидва класифікатори використовують функціональний підхід, розподіляючи громадські організації за сферами діяльності.

Запропоновано оновлення функціонуючого національного класифікатора Державного комітету статистики, зокрема впровадження нових типів громадських організацій, а саме освітніх, з метою адаптації до міжнародних стандартів та поліпшення статистичного обліку громадських організацій, які функціонують в Україні.

Ключові слова: громадська організація, неприбуткова організація, міжнародний класифікатор, національний класифікатор, освіта, вища освіта, громадська освітня організація.

Постановка проблеми. Сучасна держава трансформується від впливом глобалізаційних та регіоналізаційних процесів. Гуманітарний аспект діяльності держави змінює свій традиційний контент, з одного боку, продовжуючи координувати та контролювати різні публічні блага, з іншого – допускаючи до участі в процесі управління нових акторів, а саме громадські організації. Вища освіта як різновид публічного блага залишається одним з пріоритетів функціонування держави як соціального інституту, адже вона має особливе значення для

політичної стабільності, формування культурної ідентичності та економічного добробуту.

У сучасних умовах відбуваються значні зміни в роботі цього інституту. Трансформація держави як соціорегулюючого інституту надала можливість використати нові інструменти для оцінювання якості вищої освіти, нового актора системи суспільного управління – громадські організації. Поступово формується складна двофакторна системи оцінки якості вищої освіти, яка включає в себе державний та громадський контроль.

Одним з елементів двофакторної системи контролю та моніторингу є діяльність неурядових об'єднань, які мають необхідні інструменти та механізми впливу на вищу освіту. Важливим елементом системи забезпечення якості вищої освіти стають не лише окремі організації чи асоціації університетів, а й студентські об'єднання різного рівня, які одну із задач свого функціонування вбачають саме в долученні до питань забезпечення якості.

Підвищення впливовості громадських організацій на суспільні процеси та інституту, особливо ті, які традиційно належали до сфери державного впливу, зачіпає питання класифікації громадських організацій. Тенденція до збільшення кількості подібних об'єднань має декілька «підводних каменів»: з одного боку, кількість громадських організацій зростає, з іншого – певна кількість громадських об'єднань є симулякрами. Ефективність використання ресурсу так званого третього сектору на локальному, регіональному, національному рівнях об'єктивно ґрунтується на розумінні сутності та функціоналу такого інституту громадянського суспільства.

Як бачимо, нині взаємозв'язок між функціонуванням вищої освіти, забезпеченням її якості та діяльністю третього сектору є актуальним для дослідження. Особливо цікавим є виокремлення спеціального типу громадських організацій, які є дотичними до процесів у сфері вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Роботи таких науковців, як В. Андрущенко, Л. Ващенко, О. Вашуленко, І. Зязюн, С. Калашнікова, В. Кремень, В. Луговий, В. Радкевич, О. Слюсаренко, Ж. Таланова та інших, присвячені дослідженню проблематики системи вищої освіти в сучасному світі, її трансформації та питанням забезпечення якості. Різні типи громадських об'єднань та їхній вплив на інші соціальні суб'єкти та процеси розглядаються в наукових роботах М. Банчука, В. Горбатенка, В. Гури, Г. Зеленько, А. Колодій, І. Кресіної, М. Михальченка, Ф. Рудича, Г. Щедрової, О. Хуснутдінова, С. Телешуна, О. Чувардинського та багатьох інших. Незважаючи на великий інтерес з боку дослідників, про-

блема модернізації класифікаторів громадських організацій з метою поліпшення їх кількісного та якісного аналізу залишається незрозумілою у науковій літературі.

Мета статті. Виходячи з постановки проблеми та аналізу наукової літератури, метою статті є аналіз підходів до класифікації громадських організацій задля впровадження нових типів громадських організацій з урахуванням їх як важливого фактора розвитку великих соціальних інститутів, зокрема освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Численні об'єднання та асоціації, організації та рухи традиційно відносять до такого типу суспільних інститутів, як недержавний або некомерційний. Сам термін «громадська організація» має численну кількість трактувань, але в цій статті ми виходимо з визначення, зафіксованого у ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання»:

«Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи» [5].

Відповідно, ми розуміємо під терміном «громадське об'єднання» – «добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів» [5]. Вказана інтерпретація терміна узгоджується із визначенням, наданим у «Communication from the Commission to the Council, the European parliament and the economic and social committee participation of non-state actors in EC development policy» (2002 р.). Згідно з цим документом до основних характеристик громадських організацій віднесемо такі як:

- недержавні актори (non-state actor);
- незалежність від органів державної влади (independent of the state);
- прибуткові або неприбуткові (profit or non-profit-making organisations);
- низова ініціатива (created voluntarily by citizens);
- реалізація інтересів у певній сфері (their aim being to promote an issue or an interest, either general or specific) [9].

Громадські організації мають право впливу на освіту та вищу освіту, зокрема в результаті приєднання України до Європейського простору вищої освіти. Так, Болонська декларація від 19 липня 1999 р. закріплює за громадськими організаціями статус стейкхолдера освітнього процесу: «Для зміцнення європейської сфери вищої освіти політика міжурядового співробітництва спрямовується на залучення європейських неурядових організацій, що функціонують у сфері вищої освіти» [2].

А згідно з визначенням, наданим у «Стандартах і рекомендаціях щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG)» (ч. 3, п. 3.3), громадські організації є стейкхолдерами освітнього процесу: «Організаційна незалежність, засвідчена в офіційних документах (наприклад, урядових нормативних документах, законодавчих актах або статуті організації), що визначають незалежність роботи агентства від третіх сторін, таких як заклади вищої освіти, уряди та інші організації стейкхолдерів» [7, с. 22].

Прямими наслідками імплементації положень міжнародних документів стали положення Закону України «Про вищу освіту» [4]. По-перше, цим Законом визначено можливість різ-

них стейкхолдерів брати участь в управлінні вищою освітою. Так, у Розділі IV в ч. 2 ст. 12 зазначено, що: «Кабінет Міністрів України через систему органів виконавчої влади <...> забезпечує широку участь незалежних експертів і представників громадськості, роботодавців та осіб, які навчаються у закладах вищої освіти, у підготовці та прийнятті проєктів нормативно-правових актів та інших рішень, що стосуються регулювання взаємодії складників системи вищої освіти та її функціонування в цілому» [4].

Громадські організації також виступають вагомим фактором забезпечення якості освіти, що зафіксоване у ст. 23 Закону України «Про вищу освіту»: «Незалежна установа оцінювання та забезпечення якості вищої освіти – це недержавна організація (установа, агенція, бюро тощо), яка акредитована Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти, що здійснює оцінювання освітньої програми, результатів навчання та/або закладів вищої освіти (їхніх структурних підрозділів) з метою вироблення рекомендацій і надання допомоги закладам вищої освіти в організації системи забезпечення якості вищої освіти та внесення пропозицій Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти щодо акредитації освітньої програми» [4].

Та ж сама стаття надає широкі можливості громадським організаціям та асоціаціям співпрацювати з міжнародними неурядовими організаціями, дотичними до сфери освіти, задля спільної реалізації проєктів у сфері освіти, обміну досвідом та впровадження європейських стандартів у вищу освіту України: «Незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти можуть співпрацювати з Європейською асоціацією із забезпечення якості вищої освіти». Незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти також мають право «видавати закладам вищої освіти власні сертифікати про оцінку освітньої програми та/або систем забезпечення якості вищої освіти» [4].

Незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти мають окремі ознаки громадських об'єднань, прописані в ст. 1 Закону «Про громадські об'єднання»:

- «Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів;

- Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка» [5].

Зазначимо, що використання нами поняття «недержавна організація» в цьому разі виправдане тим, що розглядається як тотожне «громадській організації». Чітке юридичне тлумачення терміна «недержавна організація» в національному законодавстві відсутнє, але поняття «громадська організація» розглядається як «організаційно-правова форма» громадського об'єднання [8, с. 287].

Нині юридична природа «незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти» чітко не зафіксована ані в Законі «Про вищу освіту» [4], ані в «Проєкті Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» [6], що надає підстави автоматично не відносити їх до різновиду юридичних осіб публічного права, а розглядати як юридичні особи приватного права, або

простіше – громадські об'єднання, які створюються у формі громадської організації, поки інше не буде встановлено законодавством¹.

Незважаючи на значний теоретичний внесок у дослідження громадських організацій, загальноприйнятих стандартів щодо оцінки цього суспільного феномена досі немає: відсутній єдиний термінологічний та методологічний апарат для глибокого дослідження такого феномена, але є підходи до класифікації громадських організацій, розроблені практиками, спеціальними міжнародними «парасольковими» об'єднаннями громадських організацій задля упорядкування кількості та сфер діяльності НГО, а саме: класифікація Всесвітньої асоціації неурядових організацій (WANGO) та Міжнародна класифікація неприбуткового сектору (ICNPO), розроблена Університетом Дж. Гопкінса та прийнята Організацією Об'єднаних Націй як стандарт для класифікації неприбуткових організацій.

Обидва класифікатори однаково розглядають сутність «громадської організації», під якою розуміють насамперед «неурядову неприбуткову/некомерційну організацію», чия діяльність лише профільно пов'язана з урядовими структурами та інститутами. «Неурядова організація» може виконувати свої функції на національному, регіональному або локальному рівнях. Особливістю «неурядової організації» є відсутність державного контролю за її діяльністю.

Різні типи громадських неурядових організацій відповідно до сфери функціонування перелічені в спеціалізованому довіднику Всесвітньої асоціації неурядових організацій. Критерієм поділу громадських організацій на типи є сфера діяльності: 1) громадські організації з прав людини; 2) громадські організації з освіти; 3) екологічні громадські організації; 4) гендерні громадські організації; 4) дитячі та молодіжні громадські організації [11].

Всесвітня асоціація неурядових організацій об'єднує вказані типи громадських організацій у всьому світі, виконуючи роль т.зв. «парасолькової організації». Асоціація забезпечує методичну та фінансову підтримку, необхідну громадським організаціям для виконання статутних зобов'язань та співпраці [11]. Організація також впроваджує спеціальний різновид нормативних актів, які застосовують її члени – громадські організації у своїй діяльності. Наприклад, Всесвітня асоціація неурядових організацій ініціювала проєкт з розробки Кодексу етики громадських організацій на щорічній конференції у Вашингтоні у 2002 році, який у 2005 році було затверджено та впроваджено у практику роботи громадських організацій [11].

Відповідно до Міжнародної класифікації неприбуткового сектору (ICNPO), яка була прийнята Організацією Об'єднаних Націй як стандарт для класифікації неприбуткових організацій, методологічно більш правильним видається використання терміна «неприбуткова організація», яка мусить мати такі елементи: статут, організаційну структуру, фіксований/нефіксований інститут членства, офіційну реєстрацію та здатність контролювати власну діяльність [10]. До ознак громадської організації відносять також її неприбутковість та інституційну відокремленість від уряду.

¹ Головна відмінність між юридичними особами публічного права та приватного права полягає в тому, що юридичні особи приватного права створюються на підставі установчих документів (статуту або засновницького договору, якщо інше не встановлено законом), а публічні – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування.

Міжнародна класифікація неприбуткового сектору об'єднує громадські організації в 12 основних груп згідно зі сферою їх діяльності, включаючи категорію «не класифіковані»: «культура та відпочинок»; «освіта та дослідження»; «здоров'я»; «соціальні послуги»; «довкілля»; «розвиток та житло»; «право»; «адвокація»; «благодійність»; «міжнародні»; «релігійні»; «ділові та професійні об'єднання, спілки»; «не класифіковані» [11].

Зазначені 12 типів громадських організацій поділяються ще додатково на 24 підгрупи кожна. Кожна з вищезазначених підгруп має свої особливості, які займаються культурними/навчальними обмінами; сприяють соціальному та економічному розвитку; займаються подоланням наслідків стихійних лих та організують допомогу із захисту прав людини [10]. Цікавою особливістю класифікатора є відсутність поділу громадських організацій за територіальною ознакою. Згідно з методологією класифікатора громадська організація стає міжнародною, якщо об'єднує представників двох та більше країн, організації з двох та більше країн та проводить заходи на території декількох країн.

Обидва розглянуті класифікатори використовують функціональний підхід, розподіляючи громадські організації за сферами діяльності, але мають єдиний методологічний підхід до визначення сутності громадських організацій. Є певні складнощі, пов'язані з перекладом терміна «громадська організація»: так, ICNPO використовує поняття “non-profit organization”, а WANGO – “non-governmental organization”, хоча під цим терміном обидва класифікатори розглядають той самий феномен.

Особливістю класифікаторів є поділ на функціональні групи, і як можна побачити, сфера освіти є такою, що виокремлена в окремий напрям, враховуючи її вадливість та вплив як на суспільство, так і безпосередньо на самі громадські організації, які існують як способи громадського контролю в країнах, де населення має певний рівень громадянської компетентності та освіченості.

В Україні Державний комітет статистики України за участю Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України розробив національний класифікатор громадських об'єднань, які утворюються як громадські організації або громадські спілки. Своєю чергою в Національному глосарії громадські організації визначаються через громадські об'єднання, засновниками та членами (учасниками) яких є фізичні особи. Класифікатор ділить організації на такі різновиди, як: політичні партії, громадські організації, громадські спілки, спілки об'єднань громадян, релігійні організації, профспілки, благодійні організації, організації роботодавців, ОСББ та органи самоорганізації населення [3, с. 18].

Як бачимо, в основу національного класифікатора, на відміну від міжнародних, покладено організаційно-правовий складник, а не функціональний компонент. Також особливістю національного класифікатора є відсутність поділу громадських організацій за галузями діяльності у відповідності до міжнародних стандартів. Такі суспільно важливі сфери, як освіта, медицина та охорона здоров'я, житло тощо, не враховані або віднесені до категорії «загальне» [3, с. 22].

Висновки. Аналіз наукової літератури та матеріалів, які наявні в міжнародних та національному класифікаторах, свідчить про необхідність оновлення національного варіанту. Якщо говорити про освіту як про одну зі сфер, в якій громадські

організації відіграють роль важливого стейкхолдера, особливо з урахуванням нових законодавчих актів, якими регламентується освіта, необхідно врахувати в національному класифікаторі громадських організацій відповідний тип тих громадських організацій, які стосуються до сектору освіти, зокрема вищої освіти. Враховуючи методологічні розбіжності між класифікаторами, які покладені в основу системи міжнародних класифікаторів, та принципову важливість цієї галузі, пропонуємо оновлення переліку типів громадських організацій шляхом внесення до нього такого типу громадських організацій, як «громадська освітня організація», під якою пропонуємо розуміти «тип громадської організації, яка здійснює діяльність у сфері освіти, спрямовану на захист та реалізацію інтересів членів такої організації та/або загальносуспільних інтересів у сфері освіти» [1, с. 167].

Проблема модернізації громадських організацій задля оптимізації їх статистичного обліку, враховуючи важливість засобів громадського контролю за діяльністю окремих інститутів суспільства, залишатиметься актуальною, особливо в умовах доступності та відкритості електронних реєстрів та методологічних підходів міжнародних класифікаторів.

Література:

1. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо оцінювання якості вищої освіти в умовах євроінтеграції: аналітичні матеріали (частина I) (препринт) / О. Воробйова, М. Дебич, І. Линьова, В. Луговий, О. Оржель, О. Слюсаренко, Ж. Таланова, К. Трима ; за ред. В. Лугового, Ж. Таланової. Київ : Ін-т вищої освіти НАПН України, 2018. 172 с.
2. Болонська декларація від 19 липня 1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_525 (дата звернення: 13.10.2019).
3. Державний класифікатор України 002:2004 Класифікація організаційно-правових форм господарювання. Держспоживстандарт України, 2004. 24 с.
4. Закон України «Про вищу освіту». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 12.08.2019).
5. Закон України «Про громадські об'єднання». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/> (дата звернення: 14.08.2019).
6. Проект Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-polozhennya-pro-akreditaciyu-osvitnih-program-rozroblenij-nazyavo> (дата звернення: 20.08.2019).
7. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти. Київ : Ленвіт, 2006. 35 с.
8. Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енциклоп. ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1. 672 с.
9. Communication from the Commission to the Council, the European parliament and the economic and social committee participation of non-state actors in EC development policy. URL: file:///D:/Users/Desktop/Tryma/com2002_0598en01.pdf (дата звернення: 14.12.2018).
10. The Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts. New York : United Nations, 2003. 328 p.
11. The WANGO NGO Handbook. URL: http://www.wangohandbook.org/index.php?title=Main_Page (дата звернення: 11.05.2019).

Tryma K. Modernization of approaches to accounting of public organizations in modern classifiers

Summary. The modern state is being transformed from the influence of globalization and regionalization processes. The humanitarian aspect of state activity is changing its traditional content. Higher education, as a form of public good, remains one of the priorities of the functioning of the state as a social institute, but there are many associations, organizations and movements that traditionally refer to this type of public institutions as non-state or non-profit ones. They have become an important factor in the functioning of education. NGOs have the right to influence education as a result of Ukraine's accession to the European Higher Education Area.

The main characteristics of non-governmental organizations include independence from public authorities, non-profit status, formation through grassroots initiative and the main functional goal—realization of interests in a certain area. Considering non-governmental organizations as a way to exercise public control over education, it was confirmed that, under international law, the status of a stakeholder in the educational process is enshrined in them.

Existing international NGO classifiers have been considered: the World Association of Non-Governmental Organizations (WANGO) and the International Non-Profit Classification (ICNPO), developed by the Johns Hopkins University and adopted by the United Nations as the non-profit classification standard. Both classifiers use a functional approach, allocating NGOs by activity.

It is proposed to update the functioning National Classifier of the State Statistics Committee, in particular the introduction of new types of public organizations, namely educational ones, in order to adapt to international standards and improve the statistical record of public organizations operating in Ukraine.

Key words: public organization, non-profit organization, international classifier, national classifier, education, higher education, public educational organization.