

УДК 351:061.2 (1-87:477)

В. В. НАМЕСТНИК

ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Викладено проблему функціонування громадських екологічних організацій. Наведено основні моделі функціонування громадських організацій. Проаналізовано європейський досвід взаємодії громадських екологічних організацій з органами державної влади.

Ключові слова: громадська організація, моделі функціонування громадських організацій, екологічний рух, екологічна політика, взаємодія громадських організацій з органами державної влади.

The article deals with the functioning of non-governmental environmental organizations. The basic model of the NGOs are given. European experience of interaction of environmental organizations with public authorities is analyzed.

Key words: Non-Governmental organization (NGO), functional models of NGOs, environmental movement, environmental policy, the interaction of NGOs with public authorities.

Характерною ознакою сучасного демократичного суспільства є розгалужена мережа громадських організацій, що охоплює практично всі сфери життєдіяльності суспільства, його інтересів і проблем. Громадські організації часто є сполучним елементом між суспільними інтересами і державною владою та формою захисту цих інтересів.

Одним із напрямків активної діяльності громадських організації є природоохоронна діяльність. Світовий екологічний рух бере свій початок у 1950-х рр. В Україні перша громадська екологічна організація була зареєстрована в 1987 р., найбільш активно утворення громадських екологічних організацій відбувалось у 1988 – 1991 рр. [19, с. 326].

На сьогодні українські громадські екологічні організації зіткнулися з численними проблемами у своїй діяльності, серед яких: відсутність належної нормативної бази; формальний підхід щодо залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень; неналежна підтримка з боку органів державної влади на всіх рівнях; брак коштів для впровадження екологічних проєктів; створення “кишенькових” громадських організацій для лобіювання вузького кола інтересів, що створює негативний імідж громадських екологічних організацій загалом; слабка професіоналізація членів громадських організацій, що призводить до неефективної взаємодії з органами державної влади. Таким чином, потребує негайного вирішення проблема підвищення ефективності діяльності громадських екологічних організацій та покращення їх взаємодії з органами державної влади.

Дослідження громадянського суспільства, функціонування громадських організацій набуло достатньо широкого висвітлення у вітчизняній науковій літературі. Серед фундаментальних праць у зазначеній галузі слід відзначити роботи таких науковців, як В. Барков [3], А. Колодій [6], Ю. Сурмін [14], Є. Фишко, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко [10], що присвячені питанню функціонування об'єднань громадян, їх ролі та місцю в життєдіяльності суспільства у процесі розробки та впровадження загальнодержавної, регіональної та місцевої політики. Громадські організації як інститут громадянського суспільства розглядаються в роботах А. Матійчука [8], Л. Федоренко [18], О. Хуснугдінова [20].

Участь громадських організацій у процесах формування та реалізації державної політики досліджують Е. Афонін, Л. Гонюкова [2], Г. Гошовська [4], Р. Войтович [11], О. Тинкован [15]. У наукових працях О. Берданової, М. Василенко, В. Вакуленка [13], Н. Нижник [9] висвітлено питання взаємодії держави з громадськими організаціями. Світовий досвід функціонування політичних партій і громадсько-політичних рухів досліджують Л. Гонюкова, В. Ребало [12]. Теоретичні моделі функціонування громадських організацій досліджено в роботі Л. Усаченко [5].

Незважаючи на велику кількість досліджень в галузі функціонування громадських організацій, зарубіжний досвід функціонування громадських екологічних організацій та можливість його використання в Україні є вивчені недостатньо.

Тому метою роботи є дослідження зарубіжного досвіду ефективної взаємодії громадських екологічних організацій з органами державної влади.

Громадські організації відрізняються одна від одної своїми організаційними структурами, обсягом робіт, джерелами фінансування, відносинами з державними органами на місцевому, регіональному, загальнонаціональному та міжнародному рівнях, роллю і функціями, що вони виконують, за ступенем і формою зв'язків з органами державної влади [Там же, с. 6].

У діяльності громадських організацій України та інших країн, наприклад країн Європейського Союзу, є певні спільні та відмінні риси. Зокрема, спільним є те, що сектор громадських організацій в Україні характеризується широким спектром організацій з різноманітними напрямками діяльності; кожна організація має свою власну філософію існування, яка конкретно визначає місію організації, мету, яку вона перед собою ставить, методи та засоби, за допомогою яких організація досягає своєї мети; участь у роботі організацій як добровільних помічників, так і професіоналів, з певним співвідношенням платних і безкоштовних функцій.

Серед відмінностей можна виділити такі риси: фінансування діяльності організацій (європейські організації фінансуються урядом, бізнесовими структурами, членськими внесками; натомість українські організації фінансуються головним чином донорськими програмами громадських організацій зарубіжних країн, державне фінансування та членські внески є незначними); проекти українських громадських організацій є, як правило, короткотерміновими; діяльність українських громадських організацій

направлена здебільшого на вирішення злободенних питань; українські громадські організації орієнтуються на проведення проектів виключно на національному та регіональному рівні; для досягнення своєї мети українські громадські організації здебільшого здійснюють заходи в одному вибраному напрямку, тоді як європейським організаціям характерні багатоваріантні шляхи досягнення своєї мети; українські громадські організації, як правило, не підтримують тісних відносин із всесвітньо відомими організаціями; якщо для громадських організацій країн ЄС характерна розвинена структура організацій з декількома департаментами, то для українських організацій ця риса не є характерною; для європейських громадських організацій характерно мати в якості членів своєї організації інші організації, на відміну від українських громадських організацій, де членами переважно є організації-засновники; недосконалість правових норм за регламентом взаємодії громадських організацій з донорськими організаціями [5].

Безперечним є факт, що в різних країнах ефективність діяльності громадських організацій є різною. Частково цю різницю можемо пояснити відмінностями в моделях функціонування громадських організацій. Для прикладу – серед країн – членів ЄС найбільша активність громадськості є у Великобританії, Німеччині, Нідерландах та Данії, найменша – в Ірландії та Греції [1].

Вітчизняні науковці виділяють кілька моделей функціонування громадських організацій: англосаксонську (ліберальну), континентально-європейську (корпоративну), скандинавську (соціально-демократичну) та середземноморську.

Англосаксонська модель громадських організацій така, за якою організації, які виконують незалежну від державних і комерційних структур виробничу й комунікативну функції щодо здійснення великої частки соціальної роботи. Вона властива для Сполучених Штатів Америки, Канади (в американській частині), Швейцарії, Великої Британії, Ірландії (в Європейській частині), Австралії і Нової Зеландії.

Континентально-європейська модель притаманна для ФРН, Австрії, Італії, Бельгії, Франції та Нідерландів. У цих країнах, на противагу ідеології індивідуалізму, значно розширюється роль держави, вона бере участь у стимулюванні економічного зростання, забезпечує програми соціального захисту та соціальні інвестиційні проекти. За участю держави створюються численні фонди, фінансування яких передбачається в бюджетних статтях. Реалізація зазначених проектів здійснюється в тісній співпраці з деякими великими громадськими об'єднаннями.

Скандинавська модель отримала розповсюдження на території Швеції, Норвегії, Фінляндії, Данії. Характеризується дана модель достатньо “недавнім” сектором громадських організацій, що створений на базі організацій, згуртованих навколо сфери діяльності, а не ідеологічних установок. Переважна більшість громадських організацій лобює інтереси своїх членів, а не громадськості.

Середземноморська модель відображає діяльність громадських організацій у Іспанії, Португалії та Греції. Сектор неприбуткових організацій у цих країнах менш вагомий, ніж у попередніх моделях з причини значних

обмежень, навіть заборон, установлених протягом історії. Зокрема, періоди диктатури негативно позначилися на функціонуванні НУО в цих країнах. Громадські об'єднання є слабозрозвиненими традиційно, оскільки сильний соціальний зв'язок тут забезпечується через сім'ю та церкву [7; 17].

У зарубіжних наукових джерелах висвітлено три основні моделі участі громадських організацій у формуванні міжнародного екологічного законодавства: ліберальну, “модель зацікавлених сторін” (stakeholder model) та пост-національну модель (post-national model). Ліберальна модель залишає за державою роль основного місця прийняття рішень, дозволяючи при цьому непрямий вплив НУО на участь у прийнятті міжнародних рішень. “Модель зацікавлених сторін” розглядає громадські організації виключно в контексті міжнародних громадських організацій. Ця модель пояснює і виправдовує зростаючу, безпосередню роль громадських організацій у міжнародних організаціях, визначає нормативно-правову базу для діяльності громадських організацій на міжнародному рівні [22].

Очевидно, що використання у вітчизняній практиці однієї з вищенаведених функціональних моделей “у чистому вигляді” не дасть бажаної ефективності. Розвиток української державності, особливості формування громадянського суспільства, громадської активності та громадської думки в Україні – все це чинники, які обмежують ефективність використання зарубіжних моделей функціонування громадських організацій. Таким чином, необхідним є синтез українського досвіду та найбільш вдалих елементів зарубіжного досвіду.

В Україні триває процес адаптації законодавства до нормативно-правової бази Європейського Союзу, тому вважаємо логічним дослідження саме європейської практики функціонування громадських екологічних організацій та їх взаємодії з органами державної влади.

Дослідження свідчить, що країни – члени ЄС визнають екологічну політику як політику, що не може розглядатись лише в межах однієї держави. Оскільки екологічні проблеми є глобальними (а отже, спільними для багатьох країн), то і вирішувати їх слід спільними зусиллями. Таким чином, члени ЄС відмовились від одноосібного вирішення екологічних проблем. Процес об'єднання екологічних політик був розпочатий у 1970-х і завершився в 1986 р. [21].

Як вдалий приклад слід відзначити діяльність екологічної мережі Green10, котру формують громадські екологічні організації ЄС. До складу мережі входять десять найбільших екологічних організацій (близько 20 млн учасників). Однією з особливостей діяльності громадських організацій у межах мережі є утворення власних офісів для лобювання екологічних інтересів на рівні ЄС. Деякі організації також мають своїх політичних представників у владі, а отже, мають можливість представляти інтереси своїх виборців. Більше того, якщо політик є членом громадської організації, то така підтримка аналогічна підтримці політичної партії у виборчій програмі. При визнанні роботи представників незадовільною, організації мають право відмовитись від підтримки таких представників і відкликати фінансування їх діяльності.

Екологічні громадські організації представляють найбільші неприбуткові групи у сфері екологічної політики. Найбільшою мотивацією зазначених

організацій є захист і пропагування таких моральних цінностей, як захист навколишнього природного середовища та впровадження такого розвитку, що захищатиме ненароджених членів суспільства (засади сталого розвитку. – *В.Н.*). Таким чином Green10 стала платформою для детального розроблення та впровадження координованих дій найбільших громадських організацій екологічних організацій.

Для представників Green10 найбільш характерні два типи структури: перший – ієрархічний і строго централізований, другий – вільна мережа місцевих асоціацій. Перший тип структури характерний для великих громадських організацій, що співпрацюють з владними структурами. Другий тип властивий меншим організаціям, що працюють здебільшого на місцевому рівні, забезпечуючи підтримку населення.

Серед усіх громадських екологічних організацій у мережі Green10 найбільш вдало, за висновками експертів, співпрацюють з владою та лобіюють громадські інтереси на рівні ЄС дві організації – Грінпіс та Всесвітній фонд дикої природи.

Зазначені організації мають чітку ієрархічну структуру: від міжнародних офісів до національних офісів, і надалі до місцевих. Таким чином, усі рівні формують пірамідальну структуру, де обговорення рішень відбувається як “зверху вниз”, так і у зворотному напрямку. Ці організації є членськими, а отже, значну частину коштів вони отримують від своїх членів і кошти можуть бути як надані, так відкликані в будь-який момент. Така модель формує тісний взаємозв’язок між організацією та її членами, сприяючи активній участі кожного члена організації у прийнятті рішень. Обидві організації сприяють формуванню системи волонтерства на базі своїх членів. У кожній організації функціонують свої європейські представництва, що спрямовані на лобіювання екологічних інтересів у владних інститутах ЄС, забезпечуючи таким чином активну участь громадськості у процесі формування екологічної політики.

Приклад функціонування громадських організацій Грінпіс і Всесвітнього фонду дикої природи може бути корисним для підвищення ефективності діяльності українських громадських екологічних організацій, зокрема при вирішенні таких проблем, як брак коштів для впровадження екологічних проєктів, формальність залучення громадськості до процесу прийняття і: управлінських рішень, неналежна підтримка з боку органів державної влади на всіх рівнях тощо.

На сьогодні українські громадські екологічні організації у процесі свого функціонування зіткнулися з численними проблемами як внутрішніми, так і зовнішніми. У контексті процесу адаптації законодавства України до нормативно-правової бази Європейського Союзу логічним є аналіз європейського досвіду функціонування громадських організацій.

Особливості громадянського суспільства в Україні обмежують ефективність упровадження світових практик, тому необхідний синтез українського і європейського досвіду функціонування громадських екологічних організацій.

Зокрема, корисним для українських громадських екологічних організацій вважаємо запозичення зарубіжного досвіду щодо функціональної структури, підвищення рівня участі та відповідальності кожного члена громадської організації у процесах формування та реалізації екологічної політики.

Перспективними вважаємо подальші дослідження і розвідки у сфері впровадження зарубіжного досвіду у функціонування громадських екологічних організацій.

Література:

1. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики : аналітична записка ; Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/840/>.
2. *Афонін Е. А.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики // Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. : Центр сприяння інститут. розв. держ. служби, 2006. – 160 с.
3. *Барков В. Ю.* Громадянське суспільство в Україні: проблеми та їхнє вирішення / В. Барков, Т. Розова // *Вибори та демократія.* – 2006. – № 3. – С. 20–27.
4. *Гошовська Г.* Роль громадськості у прийнятті природоохоронних рішень в Україні: постановка проблеми та сучасний стан // Г. Гошовська // *Ефективність державного управління : зб. наук. пр.* – 2008. – Вип. 14/15. – С. 265–270.
5. *Козак Л.* Неурядові організації Європейського Союзу: порівняльний аналіз з громадськими організаціями України / Л. Козак, Н. Березко, В. Боженар // Міжнародний благодійний фонд “Дзвони миру”. – К., 2002. – 48 с.
6. *Колодій А. Ф.* На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні : [монографія] / А. Ф. Колодій. – Л. : Червона Калина, 2002. – 272 с.
7. *Матвійчук А.* Основні способи взаємодії громадських організацій з державою / А. Матвійчук. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/3/27.pdf>.
8. *Матвійчук А. В.* Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси” / А.В. Матвійчук. – К. : КНУТШ, 2008. – 20 с.
9. *Нижник Н. Р.* Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / Н. Р. Нижник ; за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2007. – 236 с.
10. Партнерство публічної влади, громадськості та приватного сектору у процесах місцевого розвитку : монографія / за ред. Є. О. Фишка; Є. О. Фишко, О. В. Бойко-Бойчук, В. М. Вакулєнко та ін. ; Ін-т реформ. – К. : Вірий, 2003. – 168 с.
11. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства : навч. посіб. / [Р. В. Войтович, Л. В. Гонюкова, Н. М. Дармограй та ін. ; за заг. ред. А. М. Пойченка, В. А. Ребкала] ; НАДУ ОРІДУ. – Одеса, 2006. – 414 с.

12. Ребкало В. А. Партії та громадсько-політичні рухи: світовий досвід і Україна: конспект лекцій до навч. дисц. / В. А. Ребкало ; уклад. Л. В. Гонюкова. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 88 с.

13. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг / [О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін.] ; за ред. Ю. П. Лебединського ; УАДУ при Президентові України. – Ужгород : Патент, 2003. – С. 183–189.

14. Сурмін Ю. П. Громадянське суспільство: проблеми і напрями інституційного розвитку : навч. посіб. / уклад. : Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, В. В. Карлова та ін. ; за заг. ред. д.соціол.н., проф. Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2008. – 56 с.

15. Тинкован О. В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / О. В. Тинкован. – Дніпропетр., 2007. – 20 с.

16. Усаченко Л. М. Зарубіжний досвід неурядових організацій: функціональні моделі / Л. М. Усаченко. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/txts/10ulmofm.pdf.

17. Усаченко Л. М. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями : дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.01 / Л. М. Усаченко. – К., 2009.

18. Федоренко Л. В. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4-5. – С. 75–88.

19. Хилько М. І. Екологічна політика : [монографія] / М. І. Хилько. – К. : Абрис, 1999. – 363 с.

20. Хуснутдінов О. Я. Громадський рух як чинник формування громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / О. Я. Хуснутдінов. – К., 2003. – 20 с.

21. Clement Guasco, Mattias Nowak Environmental NGOs: Channels of democracy for the European Union. – Режим доступу : <http://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/8357/Clement%20Guasco%20-%20BA%20Thesis.pdf?sequence=1>.

22. NGOs in International Environmental Lawmaking: Theoretical Models. Peter J. Spiro/Research Paper № 2006-26. – Режим доступу : http://s.ssrn.com/sol3/papers.com/abstract_id=937992.

23. Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Governance: legal Basis and Practical Experience. Final Report. June 2002. Dr. Sebastian Oberthur, Dr. Stefanie Pfahl, Matthias Buck, Sebastian Muller, Richard G. Tarasofsky, Jacob Werksman, Alice; Ecologic-Institute for International and European Environmental Policy. – Berlin.