

Володимир СУХЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглядаються взаємовідносини державної влади з інститутами громадянського суспільства в Польщі. Висвітлюються історичні передумови створення та розвитку громадянського суспільства, сучасні стратегічні цілі Польщі щодо підтримки «третього сектору», особливості нормативно-правової бази, бюджетна політика та інституційні основи. Аналіз державної політики України у сфері взаємовідносин між владою та суспільством засвідчив, що на сьогодні вже існує певний досвід у налагодженні такої співпраці. Та попри те що він весь час збагачується, залишається актуальною потреба об'єднання зусиль та впровадження нових механізмів залучення громадян до формування стратегії розвитку держави. Адаже відсутність участі громадян у процесі вироблення державної політики та контролю за виконанням рішень є одним із недоліків системи державного управління України.

Ключові слова: держава, державне управління, органи державної влади, громадянське суспільство, громадянські інституції.

Volodymyr Sukhenko. Relations between state and civil society in Poland: experience for Ukraine

The article deals with the relations between government and civil society institutions in Poland. The historical background for civil society creation and development, current strategic aims of government on «third sector» support, regulatory and legal framework features, budget policy and institutional basis are covered in it. Analyzing Ukrainian government policy in the sphere of relations between government and society, it's worth mentioning that we have some experience in establishing such cooperation. But in spite of its permanent accumulation, the need of combining efforts and introducing new mechanisms for attracting citizens to forming state development strategy remains relevant. Absence of citizens' participation in the state policy developing and monitoring execution of decisions is one of the Ukrainian public administration system drawbacks.

Key words: state, public administration, public authorities, civil society, civil institutes.

Формування громадянського суспільства та його взаємодія з державою є актуальним питанням сучасного розвитку державотворення в демократичному суспільстві. Підтримка державними інституціями громадянського сектору та рівень і методи зворотного впливу суспільства на державно-управлінські процеси є

складовою політико-адміністративної системи управління. Процеси її модернізації багато в чому залежать від самоорганізації громадян як інструменту суспільного впливу на вироблення державно-управлінських рішень та контролю за органами державної влади. Повноцінне, засноване на взаємній довірі співробітництво держави та інститутів громадянського суспільства є запорукою зміцнення державності та гармонізації суспільно-політичних відносин. Як приклад для України пропонуємо розглянути досвід Польщі – однієї з найуспішніших країн регіону Центральної та Східної Європи у сфері взаємовідносин органів державної влади з інститутами громадянського суспільства.

На сучасному етапі розвитку галузі державного управління процес дослідження взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства триває. Окреслена проблематика переважно вивчається в межах політичних, філософських, соціологічних та юридичних наук. Так, серед сучасних вітчизняних та зарубіжних науковців, які досліджують завдання інститутів громадянського суспільства та проблеми взаємодії органів державної влади з такими інститутами, слід виділити: Є. Афоніна, П. Байора, В. Беха, М. Бойчука, Т. Бутирську, С. Горобчишину, Г. Калінічеву, А. Колодія, В. Купрія, Г. Нестеренку, Л. Сморгунова, Ю. Тищенко, М. Товта та ін. Питанням еволюції системи державного управління у сфері вдосконалення розвитку українського суспільства присвятили свої праці В. Бодров, О. Валевський, Т. Василевська, Р. Войтович, В. Голубь, В. Козаков, В. Ребкало, А. Сіцинський та ін.

Мета статті – розглянути особливості взаємовідносин між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства на прикладі Польщі в контексті модернізації системи політико-адміністративного управління та розвитку громадянського суспільства в Україні.

У 90-ті рр. ХХ ст. Польща, як і інші країни Центральної та Східної Європи, переживала великі зміни. Цей період характеризується переходом до ринкової економіки, парламентської демократії, розвитком правової держави та формуванням громадянського суспільства. Специфіка змін полягає в тому, що вони стосувалися не лише політичної сфери, а й різних сфер суспільного життя – соціально-економічної, культурної тощо.

Загалом у Польщі трансформація суспільства почалася раніше, ніж у сусідніх країнах – ще в 1980 р. Так, рух «Солідарність», об'єднавши більшість професійно активних осіб, відіграв важливу роль у цьому процесі. Водночас чверть польського населення виступала як активна внутрішня опозиція і саме це дало змогу

Польщі з-поміж інших країн регіону бути найбільш підготовленою до початку формування громадянського суспільства. Великий вплив на розвиток громадянського суспільства і його діалогу з державним сектором в цій державі відіграли дисидентські рухи. Вони виникли на десять років раніше, ніж в інших країнах Центральної та Східної Європи, і стали прикладом для наслідування в Угорщині та Чехословаччині. Саме такі рухи допомогли Польщі пережити вплив соціалістичного минулого та економічні наслідки перехідного періоду, що супроводжувалися зростаючою диференціацією доходів, зростанням кількості безробітних, бездомності, падінням життєвого рівня тощо.

Громадянське суспільство, яке тільки з'являлося в Польщі, стало запорукою демократичного і громадянського виховання, в якому домінували горизонтальні взаємини і соціальна комунікація. Водночас у 1991 – 1992 рр. в країнах Центральної та Східної Європи відбувалися політичні перетворення, що сприяли демократизації. Були прийняті нові конституції, які закладали правові основи політичної системи, створювали багатопартійні парламентські системи. Такі процеси відбувалися і в Польщі. Вони практично поклали початок переходу до ринку і демократії через запозичення європейських інститутів. ЄС надав країнам цього регіону матеріальну допомогу, фінансові ресурси, почав відкривати ринок для товарів і послуг, а також розробив Копенгагенські критерії щодо вступу в ЄС. Поступова інтеграція Польщі в систему Євросоюзу шляхом інституційних та економічних реформ допомогла суттєво знизити ймовірність появи опозиції цим реформам, об'єднати суспільство навколо «європейської ідеї» та налагодити співпрацю держави з інститутами громадянського суспільства.

Польща визначила найважливішим завданням «повернення в Європу» шляхом приєднання до ЄС, що вимагало гармонізації національного законодавства з нормами європейського права та запозичення європейських інститутів ринку і демократії [1]. Водночас поглиблювався діалог між суспільством та державою, який сприяв як зростанню рівня довіри громадян до влади, так і збільшенню підтримки державою «третього сектору».

Сучасний стан розвитку взаємодії держави та громадянського суспільства для Польщі є питанням стратегічного управління. Зокрема, першу стратегію розвитку громадянського суспільства в Польщі було прийнято у 2005 р., де визначалися цілі та завдання щодо підтримки державою організацій громадянського суспільства в період з 2007 по 2013 рр. Головним результатом її впровадження було створення умов для заснування Фонду громадянських ініціатив. Це була довготермінова програма уряду щодо підтримки

громадських ініціатив. Пізніше Рада міністрів Польщі ухвалила резолюцію про затвердження стратегії розвитку громадянського суспільства на 2009 – 2015 рр. Водночас було затверджено національну оперативну програму Фонду громадянських ініціатив на 2009 – 2013 рр.

Крім того, у Польщі розроблено стратегію розвитку країни «Польща 2030». У цьому документі є окремий розділ, присвячений «третьому сектору». У стратегії відведено дві ролі організаціям громадянського суспільства. З одного боку, вони є консультантами, критиками та моніторами, а з іншого – держава бачить їх імплементаторами певних стратегічних завдань цього документа [5].

Ухвалення різними державними інституціями таких стратегічних документів з питань підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства, а також створення умов для розвитку механізмів їх взаємодії з державою, демонструють позицію влади щодо ролі громадянського суспільства, закладаючи підвалини для конструктивного діалогу з його організаціями [2]. Важливою складовою в організації взаємовідносин держави та громадянського суспільства є нормативно-правова база. У Польщі вона досить розвинена, її завдання – забезпечення максимально комфортних умов для діяльності громадських організацій, спираючись на основні принципи міжнародного правозахисного законодавства й загальноєвропейські угоди між державними структурами та представниками громадянського суспільства. Діяльність громадських організацій у Польщі регламентується великою кількістю законодавчих і підзаконних актів («Про доступ до інформації», «Про фонди», «Про лобістську діяльність» та ін).

Основним правовим актом, що регулює створення і діяльність громадських об'єднань, є закон від 7 квітня 1989 р. «Закон про громадські об'єднання». Польська конституція закріплює принцип субсидіарності: першорядна значущість надається індивіду й суспільству (у тому числі асоціаціям громадян), тоді як держава створена для їх підтримки. При цьому головне те, що політика уряду у сфері розвитку громадянського суспільства та взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями визначається законом «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство». Цей закон – основа для національної стратегії розвитку громадянського суспільства та підтримки Фонду громадянських ініціатив. Він включає чіткий алгоритм дій влади на місцевому рівні і тим самим сприяє модернізації громадянського суспільства Польщі.

Важливим аспектом функціонування сучасних демократій є також надання громадянам можливості впливати на рішення, що ухвалюються владою. У польській конституції закріплено два

методи такого впливу. По-перше, це референдум. Його проведення регулюється законом, прийнятим сеймом 14 березня 2003 р. На загальнодержавний референдум можуть виноситись питання, які мають особливе значення для держави. Є також можливість проведення місцевого референдуму, питаннями якого є припинення повноважень місцевої влади та розгляд важливих проблем громади. По-друге, це народна ініціатива. Вона передбачає, що громадяни можуть звернутися до сейму з власним проектом закону. Питання, пов'язані із цим процесом, регулюються законом від 24 червня 1999 р. про порядок здійснення законодавчої ініціативи громадянами. Згідно з положеннями цього закону заява може бути подана до сейму, якщо її підтримають не менше ніж 100 тис. громадян, у яких є дійсне виборче право. Пропозиції, подані в такий спосіб, стосуються питань, які з багатьох причин не можуть розраховувати на підтримку більшості депутатів у парламенті [3, с. 45].

Наступним критерієм розвитку діалогу між громадянським суспільством та державою є бюджетна політика. Аналізуючи її, варто сказати, що Польща доволі успішно засвоїла досвід провідних європейських економік у підтримці стратегії розвитку громадянського суспільства і його інститутів. Серед загальних тенденцій розвитку економічної ситуації навколо організацій громадянського суспільства можна виділити: збільшення в декілька разів внутрішніх та зовнішніх інвестицій у соціальну сферу з боку недержавних організацій у порівнянні зі спрямованими на цю сферу державними та комунальними підприємствами; неурядові організації створюють 3 – 9 % ВВП розвинених країн; внесок неурядових організацій у ВВП зростає вдвічі швидше, ніж внесок легкої промисловості.

Загалом бюджетна політика Польщі у сфері підтримки неурядових організацій, доволі збалансована. Так, частка фінансової підтримки за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів у загальних доходах організацій громадянського суспільства становить близько 24 % (у той час як в Україні – лише 8 %). При цьому частка доходів від продажу послуг у загальних доходах цих організацій становить 60 % (18,7 % – в Україні) [4, с. 10].

У Польщі відновлюються і набирають розмаху традиції добродійності. Яскравим прикладом є створення департаменту меценатства держави при міністерстві культури і національної спадщини. Він сприяє співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства шляхом моніторингу недержавного меценатства, співпраці з представниками місцевого самоврядування, втілення державних програм меценатства.

Слід зазначити, що інституційна основа взаємодії громадянського суспільства і влади в Польщі також добре себе

зарекомендувала. Цей сектор є одним із найбільш розвинених серед колишніх постсоціалістичних держав. У ньому традиційно сильні позиції займають правозахисні організації. Чимало неурядових організацій залучено до моніторингу державної політики та виконують функції спостерігачів. Важливим інститутом є Інститут зв'язків з громадськістю (Institute of Public Affairs), який досліджує галузь громадянського суспільства [8]. Також можна згадати серед активних неурядових організацій Асоціацію лідерів місцевих громадянських груп і Центр громадянської активності ПРИЗМА, діяльність яких націлена на підтримку громадянських ініціатив, допомогу в організації власних груп, поширення ідеї активного громадянського суспільства.

Головним органом, уповноваженим контролювати реалізацію закону «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство», є польська рада з питань суспільно корисної діяльності. Вона з 2004 р. є консультативним органом при міністрі економіки праці та соціального забезпечення. Рада є дієвим механізмом співпраці між державною владою та неурядовими організаціями на національному рівні. Разом із соціально-економічною тристоронньою комісією і об'єднаним комітетом центрального та місцевих урядів вона є формою певного інституціоналізованого громадянського діалогу. Законодавча влада в Польщі також має свої механізми взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Існує парламентський підкомітет та парламентська група, які розробляють важливі законопроекти для діяльності організацій громадянського суспільства. Загалом в Польщі спостерігається активний розвиток інфраструктури для підтримки організацій громадянського суспільства. Неурядові організації об'єднуються в різні асоціації і навіть коаліції, що лобюють їх інтереси.

Як бачимо, політика Польщі у сфері взаємовідносин влади та суспільства дає підстави говорити про високий рівень розвитку їх організації. Як і кожна держава, Польща стикалася з проблемами та перешкодами на шляху розвитку громадянського суспільства та все ж віднайшла оптимальну модель його побудови. До речі, громадянське суспільство в Польщі ще на початку свого формування домоглося визнання державою принципу автономного функціонування інститутів громадянського суспільства й установлення меж впливу на нього. Громадянське суспільство стало майже єдиним механізмом, який дає громадянам можливість зберегти контроль за публічною сферою і водночас захистити ту автономну сферу, на яку держава не може і не повинна впливати. Таким чином, у Польщі висока активність громадянського суспільства значно вплинула на демократизацію політичної системи [7, с. 244].

Держава і громадянське суспільство тісно пов'язані, при цьому у відносинах між ними немає жодної підпорядкованості. Громадянське суспільство не є продуктом діяльності влади, воно виникає та формується спонтанно, будучи основою будь-якої держави. А та, у свою чергу, «регламентує діяльність інституцій громадянського суспільства, підтримуючи їхній розвиток або гальмуючи його» [6], тобто сприяння формуванню простору для розвитку громадянського суспільства може бути одним із завдань держави.

Основою демократичного суспільства є такі основні елементи, як ринкова економіка, репрезентована сектором бізнесу; демократично обрана влада, представниками якої розробляються, затверджуються та виконуються стратегії розвитку держави; добровільні громадянські інституції, до яких входять передусім громадські організації тощо. Ці складові, будучи базою сучасного суспільства, можуть функціонувати тільки за умови тісної співпраці.

Розглядаючи державну політику України саме у сфері налагодження діалогу та співпраці між владою та суспільством варто зазначити, що сьогодні Україна вже має певний досвід і весь час його збагачує. Та попри існуючу стратегію розвитку громадянського суспільства і деякі позитивні зрушення, процес його інституалізації відбувається досить повільно. Серед багатьох причин такого стану можна виділити: недосконалість нормативно-правової бази; недовіру громадян до громадсько-політичних рухів як до повноправних партнерів держави; ізолюваність держави, що нерідко призводить навіть до протиставлення громадянському суспільству; низький рівень відкритості державних органів для громадян; недостатній якісний рівень кадрового забезпечення та фінансування. Унаслідок цього суттєво обмежується співпраця громадського і владних секторів та зростає недовіра громадян до держави.

Важливою проблемою на шляху розбудови українського громадянського суспільства є концептуальне обґрунтування й модернізація нормативно-правового забезпечення відносин між державою та інститутами громадянського суспільства. Долучення громадян до організацій «третього сектору» є необхідною передумовою стабільного їх розвитку та механізмом реалізації прав громадян впливати на державну політику. Водночас інститути громадянського суспільства є індикаторами суспільно-політичних відносин і представниками інтересів різних соціальних груп. Вони також виховують нових політичних лідерів, формують нові еліти та сприяють децентралізації державного управління. Без суттєвих змін у політичній системі важко очікувати на ефективність взаємодії, довіру з боку структур громадянського суспільства, держави та громадян. Пріоритетами необхідно вважати

вдосконалення та закріплення практики системної участі інституцій громадянського суспільства у формуванні державної політики, а також децентралізація та делегування частини повноважень органів виконавчої влади у «третьій сектор» із запровадженням відповідної системи контролю за реалізацією таких повноважень.

Україна, як і Польща, є постсоціалістичною країною. Досвід Польщі у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства є актуальним для України. Методи та форми такої взаємодії можуть бути найрізноманітнішими, але необхідно дотримуватися таких головних принципів, як співробітництво, діалог та взаємна довіра. Загалом в українському суспільстві мало приділяється уваги потенціалу організацій громадянського суспільства, які фактично є інструментом забезпечення та реалізації громадянських ініціатив.

Серед пріоритетних завдань України у сфері взаємовідносин органів державної влади з громадянським суспільством, з урахуванням досвіду Польщі, можна виділити: вдосконалення механізму розробки та прийняття державно-управлінських рішень шляхом залучення громадських організацій; забезпечення верховенства права; підвищення рівня політичної культури населення; збільшення рівня довіри населення до інститутів громадянського суспільства як представників власних інтересів та ін. Результатом цього має стати усвідомлення громадянами себе як суб'єктів управління країною.

Список використаних джерел / List of references

1. Глинкіна С. Доклад на ООН РАН – Методология многоуровневого анализа посткоммунистических трансформаций / С. Глинкіна. – Режим доступа : www.imepi-eurasia.ru/baner/Methodology.pdf [Glinkina S. Doklad na OON RAN – Metodologiya mnogourovnevoogo analiza postkommunisticheskikh transformatsiy / S. Glinkina. – Rezhim dostupa : www.imepi-eurasia.ru/baner/Methodology.pdf].

2. Калінічева Г. Державна політика підтримки розвитку організацій громадянського суспільства в країнах ЦСЄ / Г. Калінічева. – Режим доступу : www.viche.info/journal/3898 [Kalinicheva H. Derzhavna polityka pidtrymky rozvytku orhanizatsii hromadianskoho suspilstva v krainakh TsSE / H. Kalinicheva. – Rezhym dostupu : www.viche.info/journal/3898].

3. Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство / Ю. Тищенко, П. Байор, М. Товт, С. Горобчишина ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : [Агентство «Україна»], 2010. – 148 с. [Modeli politychnoi komunikatsii: politychni partii ta hromadianske suspilstvo / Yu. Tyshchenko, P. Baior, M. Tovt, S. Horobchyshyna ; Ukr. nezalezh. tsentr polit. doslidzh. – K. : [Ahentstvo «Ukraina»], 2010. – 148 s.].

4. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні / В. Кулик, В. Яблонський, М. Розумний [та ін.]. – К. : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2012.

– 56 с. [Pro stan rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini / V. Kulyk, V. Yablonskyi, M. Rozumnyi [ta in.]. – K. : Nats. in-t strateh. doslidzh., 2012. – 56 s.].

5. **5 відмінностей** третього сектору Польщі від третього сектору України. Частина перша. – Режим доступу : ufb.org.ua/blog/posts/sector-z-lyudskim-oblichchiam-5-vidminnostey-tretogo-sektoru-polshhi-vid-tretogo-sektoru-ukrayini-chastina-1 [5 vidminnostei tretogo sektoru Polshchi vid tretogo sektoru Ukrainy. Chastyna persha. – Rezhym dostupu : ufb.org.ua/blog/posts/sector-z-lyudskim-oblichchiam-5-vidminnostey-tretogo-sektoru-polshhi-vid-tretogo-sektoru-ukrayini-chastina-1].

6. **Ткачук М.** Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні / М. Ткачук. – Режим доступу : www.spa.ukma.edu.ua/article.php?story=20080229164910728 [Tkachuk M. Derzhava ta hromadianske suspilstvo. Dynamika yikhnoi vzaiemodii v Ukraini / M. Tkachuk. – Rezhym dostupu : www.spa.ukma.edu.ua/article.php?story=20080229164910728].

7. **Турута Е.** Формирование гражданского общества и становление демократии в Центральной и Восточной Европе / Е. Турута // Закон и жизнь. – 2013. – № 9/3. – С. 241 – 245 [Turuta E. Formirovanie grazhdanskogo obschestva i stanovlenie demokratii v Tsentralnoy i Vostochnoy Evrope / E. Turuta // Zakon i zhizn. – 2013. – № 9/3. – S. 241 – 245].

8. **Civil Society Programme.** The Institute of Public Affairs, Poland. – Access mode : www.isp.org.pl/site.php?id=54.

Надійшла до редколегії 22.06.15

УДК 35.078:681.518

Наталія ТІШКОВА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ ТА ФРАНЦІЇ

Розглядаються та аналізуються системи органів державного управління охороною навколишнього природного середовища в країнах Європейського Союзу, зокрема в Німеччині та Франції; визначаються їх структури та рівні управління; наводяться склад, функції та повноваження у сфері регулювання питань охорони навколишнього середовища органів управління, що входять до вищезазначених систем. Акцентується увага на властивостях систем

© Тішкова Н. Л., 2015

управління охороною навколишнього середовища в країнах Європейського Союзу та чинниках, що на них впливають; показуються відмінності між основними принципами європейської системи екологічного управління та національної. Особливого значення в дослідженні надається питанню децентралізації влади, з огляду на яке пропонуються напрями вдосконалення державного управління охороною навколишнього середовища в Україні.

Ключові слова: охорона навколишнього середовища, система органів державного управління, природоохоронний орган, рівень управління, функції та повноваження органів управління, децентралізація влади.

Nataliya Tishkova. The System of Government Bodies of Environmental Protection in the European Union countries: the experience of Germany and France

The systems of Government Bodies of Environmental Protection in the European Union countries, including Germany and France are considered and analyzed; their structures and levels of management are determined; composition, functions and powers of government bodies in the regulation of environmental issues that are included to abovementioned systems are given. The attention is focused on the specifics of the systems of government bodies of environment in the EU countries and factors that affect them; differences between the main principles of the European system of ecological management and the national system are given. Particular importance in the study is focused on the issue of decentralization of power; it is proposed the ways of improvement of state environmental management in Ukraine.

Key words: environment, system of government bodies, environmental body, the level of management, the functions and powers of government bodies, decentralization of power.

Екологічна безпека, правове регулювання питань у сфері екологічного управління, права людини на безпечне для існування середовище – це ті цінності, забезпечення яких на сучасному етапі розвитку України має першочергове значення. Державне управління охороною навколишнього середовища в Україні є занадто централізованим, а система органів державного управління – неефективною. Як наслідок маємо незадовільний стан навколишнього середовища. Зовнішньополітичний курс України на європейську інтеграцію потребує проведення результативних реформ, спрямованих, передусім, на досягнення європейських стандартів в екологічній сфері. Одним із напрямів є створення оптимальної системи державного управління охороною навколишнього середовища. З цією метою вивчення зарубіжного досвіду, прагнення запозичити найкращі напрацювання інших країн-членів ЄС стають найбільш актуальними. На особливу увагу заслуговує вивчення в цьому аспекті досвіду Німеччини та Франції.

Питання вивчення досвіду державного управління охороною навколишнього середовища в країнах-членах ЄС відображені в