

Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики Порівняння досвіду України і Польщі

Світлана Рева,

магістр державного управління
(м. Київ)

Формування сучасної української держави мало кілька знакових етапів – від референдуму 1991 року до „помаранчевої революції” 2004 року. Ці етапи позначились і на розвитку всього українського суспільства, яке лише тепер набуває ознак такого, яке прийнято називати громадянським.

Дефініція „громадянське суспільство” (civil society) має бінарний характер, тобто, з одного боку, це аксеологічно нейтральне поняття, а з іншого – вартісне [10, с. 23 – 27]. Це дозволяє визначати громадянське суспільство як сукупність неурядових організацій та різного типу й виду добровільних чи спонтанно створених організацій, професійних спілок і товариств, які є основою для самостійного, вільного від втручання держави розвитку громадянина. Стан розвитку громадянського суспільства — це показник суспільної і громадянської активності, ініціативи й потреб базової одиниці демократичного суспільства – громадянина. Отже, громадянське суспільство виконує роль інституційної ланки між державою і громадянином, в якій основні функції сполучника виконують неурядові громадські організації (Nongovernmental Organization) [6].

В Україні спостерігається кілька підходів до визначення громадянського суспільства: а) недержавний сектор економіки, політичного і духовного життя; б) сукупність громадських об'єднань і організацій; в) опозиційні, напівопозиційні і нейтральні до влади соціальні сили тощо. Але головною ознакою громадянського суспільства вважається його незалежність від держави, „недержавність” (політична, фінансова) — [2, с. 52].

Важко не погодитися з думкою польського дослідника В. Точинського, що незалежність громадянського суспільства від держави забезпечується

Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики

Світлана Рева

діяльністю неурядових громадських організацій, які забезпечують захист інтересів громадянина та автономність суспільних груп перед інтервенційною владою держави, керуючись правилом „спільнота громадян є джерелом як для державної, так і для місцевої влади” [13, с. 13].

Принагідно варто виокремити концептуальне співвідношення між громадянським суспільством і демократичною ідеологією, оскільки однією з основ демократії є прагнення держави до реалізації „загального добра”.

При цьому слід зазначити, що коли громадянського суспільства не існує, превалювання ідеї „загального добра” в демократичній державній політиці призводить до того, що „загальне добро” перетворюється на першочергове забезпечення власних потреб кожним громадянином, а держава набирає ознак всемогутності і необмеженості, поступово наближаючись до авторитарного типу правління. Натомість у державі, де функціонує розвинене громадянське суспільство, а основою його організації є плюралізм і різноманітність інтересів суспільних верств, то „загальне добро” обмежується умовами не тільки його визнання всіма без винятку учасниками публічного життя, але й передачею ними частини своїх партикулярних прав громадянському суспільству.

Отже, на думку Р. Дарендорфа, демократичний устрій держави вимагає тісної співпраці між політичними (урядовими) та суспільними (неурядовими) інституціями [7, с. 235]. При цьому, перші відповідають за можливість зміни влади ненасильницьким шляхом, а другі сприяють розвиткові можливостей вираження інтересів, цінностей і уподобань як базових засад суспільства. Отже, формування громадянського суспільства можливе лише в тих демократичних державах, де відбулося політико-ідеологічне примирення між обома вищезгаданими чинниками задля втілення в життя свобод громадянина.

Розвиток згаданих засад є основою для формування трисекторного типу суспільного життя.

На жаль, в сучасній Україні склалася ситуація, коли пересічний громадянин, розуміючи засади і принципи діяльності секторів державної влади і підприємництва, не має уяви про значення третього сектора [1, с. 112]. Для виправлення такої ситуації вкрай необхідно вивчати досвід сусідніх держав, в першу чергу – колишніх республік СРСР (Литви, Латвії, Естонії) та країн колишнього „соцблоку” (Польщі, Чехії та інших).

Якщо взяти за приклад, скажімо, Польщу, то слід відзначити стале зростання в ній кількості неурядових громадських організацій. Так, лише з 1989 по 1996 рік там було створено і зареєстровано понад 29,5 тисячі товариств і близько 6 тисяч фондів. На сьогодні з близько 40 тисяч організацій активно продовжують діяти близько 18,5 тисячі, які об'єднують близько 2 мільйонів осіб – 5 % населення країни [12, с. 2].

Для порівняння: в Україні на цей час за різними оцінками є 4 – 5 тисяч

активно діючих неурядових організацій з майже 40 тисяч зареєстрованих. До них вважають себе залученими 3,8 % населення [5].

Підставою для існування третього сектора в Польщі є Конституція, яка забезпечує кожному громадянину право вільного об'єднання у професійні спілки, громадські рухи, товариства тощо [9, Art. 12, 58]. Згідно з Конституцією, держава бере на себе відповідальність за виконання лише тих завдань, які не можуть виконувати громадяни та їх спільноти. Сучасна адміністративна реформа в Польщі передбачає децентралізацію впливу держави і передачу локальної влади місцевому самоврядуванню. Значну частину функцій центрального уряду передано не лише органам місцевого самоврядування, але й неурядовим громадським організаціям. Більше того, постановою про публічну користь та волонтеріат 2003 року держава зобов'язала інституції місцевого самоврядування обов'язково створювати програми співпраці з неурядовими громадськими організаціями [8, 2003].

На думку Т. Шиманека, підставою для таких змін стали не лише ідеологічні, але й суто практичні міркування. Так, в компетенції органів місцевого самоврядування є питання, які швидше й дешевше можуть вирішити саме неурядові громадські організації [11]. В країні, при цьому, практикуються два основні типи співпраці: секторний і системний. Якщо перший (і найбільш поширений) має випадковий характер і переважно стосується короткотермінових проектів соціального спрямування, то другий націлений, в першу чергу, на створення норм і правил довгострокової співпраці між місцевим самоврядуванням і неурядовими громадськими організаціями в усіх сферах, що стосуються життя тієї чи іншої територіальної спільноти. Цікаво, що системна співпраця між місцевим самоврядуванням і неурядовими організаціями розпочалася лише з середини 1990-х років у північно-західній Польщі (Гданськ, Гдиня, Ельблонг, Сопот), тобто в регіоні, де особливо відчувається вплив західноєвропейської громадянської культури.

Загалом у системній співпраці між неурядовими громадськими організаціями та місцевим самоврядуванням існують такі форми взаємодії:

а) спільні консультації щодо прийняття тих чи інших рішень, що стосуються життя громади;

б) участь неурядових громадських організацій у спільному визначенні стратегії місцевого розвитку, зокрема – регіональних планів розвитку;

в) окреслення умов і процедури формування дотацій з місцевого бюджету на програми неурядових громадських організацій, що мають на меті реалізацію інноваційних проектів у межах місцевої громади;

г) участь неурядових громадських організацій в тендерах на виконання тих чи інших публічних завдань;

д) формування місцевих законопроектів (рішень місцевих рад), які комплексно окреслюють цілі, механізми і форми співпраці самоврядування

Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики

Світлана Рева

і неурядових громадських організацій;

е) неурядова громадська організація набуває права використання ресурсів місцевої інфраструктури, інформації, експертів, інформаційних каналів тощо.

Існування різного типу неурядових громадських організацій у Польщі визначається не тільки Конституцією, але й спеціальними нормативними документами. Так, різними законами регламентується діяльність фондів [8, 1991], громадських комітетів [8, 1993], профспілок [8, 1982] та організацій професійного самоврядування (Izby Gospodarcze [4, 1989], Izby Lekarskie [4, 1989], Izby RzemieŃnicze [4, 1989]). Окремими законодавчими актами регулюється діяльність таких специфічних неурядових громадських організацій, як релігійні. Це закони про відносини держави з католицькою церквою [8, 1989] та Польською православною автокефальною церквою [8, 1991].

Розвиток громадянського суспільства і громадянської свідомості в Польщі від початку ХХІ століття набрав нових обертів, що пов'язується з її входженням до НАТО і Європейського Союзу. Саме це викликало потребу переглянути форми співпраці держави з неурядовими організаціями, внаслідок чого було вироблено Програму співпраці одиниць територіального самоуправління і неурядових організацій [14].

Слід зауважити, що цей документ визначив, у першу чергу, площину співпраці. Так, було окреслено 24 основні напрями. Це, зокрема, співпраця в галузі суспільної допомоги (бідним і недієздатним особам) та благодійної діяльності, підтримки традицій і культури поляків і, що цікаво з огляду на аналогічну дискусію в українському політикумі, турбота про збереження „польськості”, турбота про національні меншини, охорона і пропаганда здорового способу життя, боротьба з безробіттям, забезпечення прав жінок, охорона довкілля тощо. До сфери співпраці віднесено й такий напрям, як пропаганда захисту батьківщини [14, с. 10].

Співпраця в зазначених напрямках відбувається на засадах:

а) взаємодопомога при повній суверенності сторін. Тобто, органи публічної адміністрації визнають за об'єднаннями громадян право бути причетними до визначення і розв'язання проблемних питань;

б) партнерство, коли неурядові громадські організації набувають права не лише визначати та ідентифікувати проблему, але й спосіб її розв'язання;

в) ефективність; за державними органами залишається, зокрема, право обирати найефективніший спосіб використання публічних засобів при забезпеченні засад доброчесної конкуренції та вимог необхідності державного фінансування;

г) прозорість і відкритість. Ця норма вимагає від адміністративних органів надавати неурядовим громадським організаціям всю інформацію щодо намірів, цілей і засобів, визначених для вирішення певної проблеми.

При цьому чітко вказується, що вся інформація, особливо щодо оголошень конкурсів і тендерів, має публікуватися в Бюлетені публічної інформації [14, с. 5 – 6].

Слід підкреслити, що результатом застосування цієї програми було ефективне підвищення компетенції працівників як органів самоврядування, так і неурядових громадських організацій у сфері реалізації місцевих програм, спрямованих на розв'язання суспільних проблем, а також вироблення методологічної і теоретичної бази для формування стратегій розвитку територіальних одиниць усіх типів – від населеного пункту до повіту і воєводства.

Для порівняння ситуації з розвитком громадянського суспільства і діяльності неурядових громадських організацій в Україні і Польщі стисло розглянемо особливості законодавчого забезпечення та реалії суспільного життя в нашій країні.

Як і в Польщі, діяльність українських неурядових громадських організацій регламентується задовільною законодавчою базою. Правда, є необхідність усунути численні протиріччя в ній. Наприклад, неузгодженість з низкою положень нового Цивільного кодексу. Але в цілому Конституція і закони України дозволяють „третьому сектору” почуватися досить вільно.

Проблема „тільки” в тому, що українські неурядові громадські організації не мають необхідних умов для свого розвитку до світового рівня, оскільки чинна нормативно-правова база характеризується декларативністю і браком чітких та прозорих механізмів, особливо в частині взаємодії з органами державної влади і місцевого самоврядування. Ці (та інші) проблеми розвитку громадських організацій регламентуються відповідними Указами Президента України і Постановами Кабінету Міністрів, але, на відміну від польського законодавчого і нормативного забезпечення, вони фрагментарні, спрямовані на вирішення локальних питань, а не проблеми в цілому. Наприклад, Укази і Постанови про участь громадськості фактично зведені до питань зв'язків з громадськістю відповідних органів, оскільки наголошують на вільному доступі до інформації, але не забезпечують зворотного впливу та ні до чого не зобов'язують органи влади.

Окремої уваги заслуговує така форма участі неурядових громадських організацій в суспільному житті, як громадські ради (в польському варіанті – громадські комітети). В Польщі вибори громадських комітетів відбуваються на конкурентній основі, що, до речі, за умов обмеженості місць у комітетах є стимулом для об'єднання зусиль громадських організацій. В Україні механізми створення громадських рад чітко не визначені, і це дозволяє органам влади на свій розсуд формувати їх склад з представників лояльних до них організацій. Наслідком непрозорості і неконкурентності стає поглиблення протиріч між самими неурядовими

Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики

Світлана Рева

громадськими організаціями, а також розпорошення їх зусиль. Крім того, вивчення ситуації в регіонах показало, що на місцевому рівні досить широко практикується підміна понять – до складу громадських або громадсько-політичних рад часто входять тільки представники політичних партій.

Правда, не можна не визнати, що в останні роки відбулися суттєві зміни в самосвідомості громадян, в підходах державних управлінців до проблем громадських організацій – це є свідченням змін у реальному суспільно-політичному житті України.

Ще однією непростою проблемою неурядових громадських організацій в Україні є їх фінансування. Так, за результатами дослідження Творчого центру Каунтерпарт, 28 % неурядових організацій розглядають державний бюджет як джерело свого фінансування [4, с. 35]. Але процедури тут непрозорі. Реальне субсидування діяльності окремих неурядових організацій національного чи місцевого рівня здійснюється або за окремим рядком у відповідному бюджеті, або через певні міністерства на національному рівні та через відповідні їх управління на рівні місцевого [3, с. 40].

Висновки

Використання досвіду країн-сусідів та адаптація його до реалій українського суспільного життя потребує ретельного вивчення. Окрім цього, можна зауважити, що на сьогодні в Україні неурядові громадські організації, незважаючи на зауваги і рекомендації дослідників, фактично усунені від участі у вирішенні питань суспільного розвитку і формування державної політики. Саме тому досвід, наприклад, Польщі є важливим для його вивчення і запозичення.

Література:

1. Куц С. Про вимірювання стану розвитку громадянського суспільства // Кроки до громадянського суспільства. Постмайданове громадянське суспільство України: уроки для країни та світу. – К., 2006.
2. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / За заг. ред. Ф. М. Рудича. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 412 с.
3. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / А. Ткачук, В. Артеменко, Р. Рукомедя. – К.: Ін-т громад. сусп-ва, 2004. – 88 с.
4. Звіт за даними дослідження: „Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002 – 2004 роки” / Підг. Творчим центром Каунтерпарт; Л. Паливода, О. Кікоть, О. Власова – К.: „КІТ”, 2005. – 164 с.
5. <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish>.

6. **Bokajlo W., Dziubko K.** Spoleczenstwo obywatelskie. – Wroclaw, 2001.
7. **Dahrendorf R.** Zagrozone spoleczenstwo obywatelskie, Europa i spoleczenstwo obywatelskie – rozmowy w Castel Gandolfo. – Krakow, 1994.
8. Dziennik Ustaw. – 1989, 1991, 2003.
9. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej.
10. **Lefebvre H.** Le retour de la dialectique, 12 mots clefs pour le monde moderne. – Paris, 1986.
11. **Schimanek T.** Organizacje pozarzadowe w Polsce. Cz.I. // Infoport
12. **Szczepanowski A.** Katolickie organizacje pozarzadowe – ich zadania w spolecznosciach lokalnych // Materialy III Kongresu ruchow i stowarzyszen katolickich.
13. **Toczynski W.** Rola organizacji pozarzadowych w odrodzeniu spoleczenstwa obywatelskiego // Organizacje pozarzadowe w spoleczestwie obywatelskim. – Warszawa, 1996.
14. Zasady tworzenia programu wspolpracy jednostek samorzadu terytorialnego z organizacjami pozarzadowymi oraz z podmiotami, o ktorych mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o dziaalnosci pozytku publicznego i o wolontariacie. – Warszawa, 2004.