

РОЗДІЛ I

Міжнародні відносини

УДК 321 (438)

Віталій Лесняк

Формування основних засад та стандартів співпраці між органами державного управління та громадськими організаціями в сучасній Польщі

У статті досліджується проблема співпраці між органами державного управління та громадськими організаціями в Польщі. На основі аналізу наукової літератури та законодавчих норм досягнуті основні завдання дослідження. Окреслено умови розвитку громадянського суспільства в Польщі, визначено правові основи співпраці між владою адміністрацією та громадськими організаціями в Польщі. Особливу увагу приділено визначенню основних засад партнерства та форм фінансової і позафінансової співпраці між органами державного управління і неурядовими організаціями в Польщі. У результаті дослідження підтверджено, що основним правовим інструментом співпраці між органами державного і місцевого управління та неурядовими організаціями є Закон про діяльність суспільної користі і волонтерат, який визначає насамперед механізми взаємодії та правову базу для дотування суспільно корисної діяльності, яку здійснюють громадські організації. У процесі аналізу узагальнено позитивні елементи польського досвіду в створенні механізмів співпраці між громадськими організаціями та владними інститутами.

Ключові слова: механізми співпраці, владні інститути, громадські організації, Польща.

Постановка проблеми. Одним із ключових аспектів подолання недосконалості адміністративних бюрократичних практик в Україні є забезпечення повноцінної взаємодії влади з громадськістю, що ґрунтувалася б насамперед на стандартизованих механізмах двосторонньої співпраці між адміністративними органами та громадськими організаціями. Адже ефективне функціонування демократичної системи не можливе без посиленого впливу та контролю за нею з боку громадянського суспільства. Саме тому для досягнення ефективної двосторонньої співпраці між владою та українськими громадянами варто постійно вивчати зарубіжний європейський досвід взаємодії органів державного управління та громадських організацій, впроваджуючи найбільш ефективні його принципи та механізми у практику функціонування української політичної системи.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що події, пов'язані з Євромайданом та Революцією Гідності, відкрили новий етап у розвитку громадянського суспільства в Україні, продемонструвавши зростаючий вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення. У цьому контексті вивчення передового зарубіжного досвіду у впровадженні європейських стандартів співпраці між органами державного управління та громадськими організаціями є надзвичайно актуальним. Адже створення умов для того, щоб співпраця з громадськістю не залежала лише від політичної волі та культури окремих політиків чи службовців, а ставала елементом системної взаємодії на основі чітких законодавчих принципів та стандартів, котрі б змушували владу на всіх рівнях бути більш відповідальною та відкритою відносно громадянського суспільства, має неабиякий вплив на якість демократичного процесу. Крім того, польський трансформаційний досвід у багатьох аспектах може бути зразковим для України через географічну, історичну та культурну близькість обох народів, а також загальні позитивні результати здійснення демократичного транзиту у Польщі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій за темою дослідження. Не зважаючи на досить широке представлення проблематики взаємодії держави та громадянського суспільства у контексті соціологічних, політологічних, історичних, філософських

розвідок та досліджень українських вчених, практичні питання механізмів взаємодії владних інституцій та організацій громадянського суспільства в сучасній Польщі найбільш ґрунтовно розглянуті саме польськими дослідниками. У колективній праці М. Римші, П. Фрончака, Р. Скшипца, З. Веймана [3] здійснено експертизу стандартів співпраці публічної адміністрації з неурядовими організаціями в сучасній Польщі. Я. Косовскі у праці «Співпраця одиниць територіального самоврядування з неурядовими організаціями» [2] детально висвітлив проблему правових аспектів співпраці між владою та третім сектором на регіональному та місцевому рівнях влади. У посібнику «Як співпрацювати з адміністрацією публічною» [4] Р. Скіба та Р. Нечіковска окреслили широкий комплекс порад та практичних прийомів успішної співпраці з інститутами державного управління. Аналізуючи вказані та інші публікації з проблематики дослідження варто підкреслити необхідність акцентування на тих основних принципах та стандартах співпраці, які, ґрунтуючись на передовому міжнародно-правовому досвіді, становлять вагомий практичний інтерес для України в умовах реформування її системи державного управління.

Постановка завдань та цілей дослідження акумулювалася на досягненні конкретизації основних засад та стандартів співпраці між органами державного управління та громадськими організаціями в сучасній Польщі, розуміння процесу формування цих засад та стандартів у політико-правовій площині, з'ясування позитивних елементів польського досвіду стандартизації співпраці органів державного управління та громадських організацій.

Виклад основного матеріалу. Сучасна Польська Республіка стала на шлях демократизації однією з перших серед країн Центральної та Східної Європи. Здобуті польською нацією трансформаційні результати отримали характеристику успішних та показових системних змін, які здійснювалися паралельно зі стрімкою демократизацією постсоціалістичного соціуму. Цьому сприяв цілий комплекс чинників та умов: значна ресурсна база розвитку інститутів громадянського суспільства; загальна демократична орієнтація політичних еліт; наявність розвиненого суспільного капіталу, що дав можливість громадянам знаходити

порозуміння й співпрацювати на засадах довіри й толерантності, розвивати здатність до кооперації, солідарності та взаємодопомоги; високий рівень прихильності громадян до демократичних цінностей в цілому. Крім того, у процесі вироблення державних рішень була сформована практика залучення громадських організацій, засобів масової інформації, академічних центрів до загальносуспільного діалогу. На даний час досить вдало реалізуються програми та проекти, спрямовані на поглиблення співпраці між владою та суспільством («Громадянський бюджет», «Фонд громадянських ініціатив», «Людський капітал» тощо), реалізуються загальноєвропейські стандарти партнерства між інститутами державного і місцевого управління та громадськими організаціями.

Під «стандартизацією», згідно українського законодавства, прийнято вважати діяльність, що «полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері» [1]. Іншими словами, стандартизація є «процесом, що відповідає на питання що, в якій кількості та на якому рівні можна запропонувати в рамках даної послуги на користь окреслених осіб і груп відповідно до встановлених потреб згідно з вимогами їх раціонального задоволення» [3, с.27].

Сучасні стандарти взаємодії органів державного управління та неурядових організацій формулюють кілька основних засад такої співпраці. Серед них можна виокремити такі найважливіші [8, с.9]: органи державного управління повинні уникати порушення незалежності громадських організацій, при тому, що адміністрація має право вимагати звітність щодо діяльності неурядових організацій; владні інститути визначаючи політичні пріоритети повинні поважати і полегшувати діяльність громадських організацій як захисника інтересів громадськості; законодавчо адміністрація повинна чітко окреслити принципи регулювання співробітництва з громадськими організаціями з метою гарантування необхідної прозорості, особливо в умовах використання державних коштів; неурядові організації повинні служити загальносуспільним інтересам на відміну від вузькоприватних; громадські організації зобов'язані регулярно інформувати про свою діяльність та фінансові

справи на тому ж рівні відкритості, яким є рівень їхньої підтримки суспільством; добровільні організації повинні управлятися в демократичний спосіб і спрямовувати зусилля для суспільно корисних справ.

Основним чинним правовим актом, який регламентує співробітництво між адміністрацією і громадськими організаціями у Польщі є Закон про діяльність суспільної користі і волонтаріат від 24 квітня 2003 року [5], який перш за все визначає механізми взаємодії і правові межі фінансування діяльності організацій суспільної користі з державних фондів. Крім того, за Законом органи публічної адміністрації зобов'язані співпрацювати з усіма громадськими організаціями, а не лише організаціями, які володіють статусом організацій суспільної користі [4, с.5].

Завдяки регламентованим у Законі правовим основам системного співробітництва попередні практики уряду і місцевих органів влади, котрі самотійно розподіляти державні кошти, були замінені обов'язком владної адміністрації співпрацювати з організаціями в напрямку забезпечення загальносуспільних інтересів. Таким чином вони створили основу для реальної конкуренції в сфері реалізації суспільних завдань [4, с. 4].

Згідно зі ст. 5 Закону про діяльність суспільної користі і волонтаріат, співпраця між державними та місцевим органами влади та громадськими організаціями відбувається, зокрема, у таких формах [5]: доручення громадським організаціям реалізації суспільних завдань; взаємного інформування щодо планованих напрямів діяльності; консультування з неурядовими організаціями з приводу узгодження проектів нормативних актів в сферах, що стосуються їхньої статутної діяльності; консультування щодо розроблення проектів нормативних актів, що стосуються сфери публічних завдань спільно з радами суспільно корисної діяльності при відповідних територіальних утвореннях; створення спільних органів дорадчого і консультаційного характеру, що складаються як з представників неурядових організацій, так і представників відповідних владних інституцій; партнерського договору про виконання місцевої ініціативи; партнерського договору, зазначеного в ст. 28 а, п.1 Закону про засади проведення політик розвитку від 6 грудня 2006 року [6], а також домовленості або договору про

партнерство, окреслених у ст. 33 п. 1 Закону з дня 11 липня 2014 р. про принципи реалізації програм в сфері політики фінансового згуртування у фінансовій перспективі 2014-2020 [7].

Ужитий в ст. 5 Закону про діяльність суспільної користі і волонтаріат зворот «зокрема» свідчить про те, що перераховані в цьому положенні форми співпраці не мають закритого характеру. Тому перелік зразкових форм співпраці є лише прикладом можливих зразків співпраці, коли співпраця може відбуватися також й в інших формах, а не лише згаданих в цьому Законі. Саме тому, як вдало зазначає Марта Жолендовська, «перелік форм співпраці, визначений у ст. 5 п.2 має відкритий характер» [9, с.18].

У цілому ж до стандартних форм співпраці адміністрації з громадськими організаціями прийнято відносити фінансову (у результаті якої здійснюється трансфер фінансових засобів – дотацій) і позафінансову співпрацю (інші форми співпраці) [9, с.18], до яких також можуть відноситись різні форми організаційної підтримки [2, с.36-37]: адміністративна допомога; безкоштовне надання громадським організаціям приміщень для здійснення діяльності відповідно до статуту; надання для доступу різних матеріалів, технічних засобів та пристроїв на потреби організації; інформування неурядових організацій про джерела здобуття позабюджетних фінансових ресурсів, наприклад з фондів Європейського союзу; допомога неурядовим організаціям в опублікуванні інформації у місцевій пресі чи Інтернеті; співпраця в рамках реалізації офіційних програм, планування та проведення спільних заходів – наприклад, конференцій, курсів підготовки, майстер-класів; участь представників громадських організацій у засіданнях державних органів та інституцій місцевого самоврядування, допомога у створенні громадських організацій, телефонні консультації, а також дорадча допомога; патронат представників влади над діяльністю громадських організацій, розкручування діяльності громадських організацій; співпраця у сфері громадської оцінки тендерних процедур; допомога у налагодженні міжрегіональних та міжнародних контактів; створення баз даних про неурядові організації; співучасть неурядових організацій в процесі розробки бюджетів відповідних територіальних одиниць; співробітництво у сфері оцінки реалізації проектів тощо.

Щодо вибору форм співпраці владними інституціями істотне значення має процес підготовки річних програм співпраці, розроблених спільно з громадськими організаціями. Стаття 5а, п. 1 Закону про діяльність суспільної користі і волонтаріат зобов'язує владні органи приймати до 30 листопада відповідні річні програми співпраці з громадськими організаціями [5]. Тому саме в рамках виконання таких програм співпраці здійснюються різноманітні заплановані форми співпраці між адміністрацією та неурядовими організаціями.

Висновки дослідження. Основним правовим документом, що регулює співпрацю між адміністрацією і неурядовими організаціями у Польщі, є Закон про діяльність суспільної користі і волонтаріат, який визначає стандартні механізми взаємодії, а також правові основи дотування адміністрацією суспільно корисної діяльності, що проводиться неурядовими організаціями. Розвинена співпраця між першим і третім сектором відбувається на засадах: взаємодопомоги, незалежності сторін, партнерства, ефективності, чесної конкуренції та прозорості. Крім того, Закон зобов'язує органи публічної адміністрації налагоджувати співпрацю зі всіма громадськими організаціями, а не тільки з організаціями, що володіють статусом організації публічної користі. У питаннях вибору та планування інституціями влади форм співпраці з громадськими організаціями істотне значення мають річні програми співпраці державних інститутів та органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями, що зобов'язують практично втілювати відповідні стандарти співпраці на рівні різних територіальних утворень. Саме тому планове співробітництво з громадськими організаціями у Польщі не є пріоритетом діяльності лише найбільш прогресивної та відкритої до співпраці частини політикуму та службовців, а характеризується як законодавчо закріплений обов'язок владних інституцій планувати та здійснювати співпрацю, і в результаті — звітуватись про її результати перед громадськістю.

Перспективи використання результатів дослідження та подальшого аналізу наукової проблеми. Не дивлячись на формально усталенні форми співпраці владних українських структур з громадськими організаціями, у процесі поглиблення практик консолідованої та партисипаційної демократії в Україні гостро

поставатиме потреба у втіленні нових стандартів взаємодії інституцій влади з організаціями громадянського суспільства. Саме тому перспективи подальшого аналізу наукової проблеми можуть полягати у продовженні системного збору та інтерпретації емпіричних даних щодо ефективності впровадження розглянутих принципів та стандартів співпраці публічної адміністрації з громадськими організаціями у різних регіонах та місцевостях Польщі з метою узагальнення польського досвіду та можливого його використання в українській практиці реформування системи державного управління.

Список використаних джерел

1. Про стандартизацію: Закон України від 5 червня 2014 року № 1315-VII // Відомості Верховної Ради. — 2014. — № 31. — ст.1058. Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/page> / Pro standartyzacji: Zakon Ukrainy vid 5 chervnia 2014 roku № 1315-VII [About Standardization: Law of Ukraine from June, 5, 2014 № 1315 – VII] // Visti Verchovnoi Rady [Information of Supreme Council]. — 2014. — № 31. — 1058 p. — Rezhym dostupu do resursu [Access to the resource]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/page>
2. Kosowski J. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi / J. Kosowski. — Warszawa: Wolters Kluwer Polska. — 2012. — 222 s.
3. Rymśa M., Frączak P., Skrzypiec R., Wejmann S. Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Ekspertyza przygotowana na zlecenie MPiPS / M.Rymśa, P.Fraćzak, R.Skrzypiec, Z.Wejmann. — Warszawa: MPiPS, 2007. — 69 s.
4. Skiba R., Niecikowska R. Jak współpracować z administracją publiczną? / R.Skiba, R.Niecikowska. — Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawór, 2005. — 28 s.
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz.U.2016. Nr 239 z późn. zm.). — Режим доступу до ресурсу [Access to the resource]: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=wdu20030960873>
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383). — Режим доступу до ресурсу [Access to the resource]: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20062271658>
7. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-

2020 (Dz. U. poz. 1146, z późn. zm.). — Режим доступу до ресурсу [Access to the resource]: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000217>

8. Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi w 2001 r. ze szczególnym uwzględnieniem prawa organizacji pozarządowych do informacji o działalności organów władzy publicznej RP 2001 r. Raport. — Warszawa: Departament Analiz Programowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 2001. — 265 s.

9. Żołędowska M. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz, stan prawny 30 maja 2011 r. / M. Żołędowska. — Warszawa: Ministerstwo.

Лесняк Віталій. Формирование основных принципов и стандартов сотрудничества между органами государственного управления и общественными организациями в современной Польше. В статье исследуется проблема сотрудничества между органами государственного управления и общественными организациями в Польше. На основе анализа научной литературы и законодательных норм достигнуты основные задачи исследования. Определены условия развития гражданского общества в Польше, определены правовые основы сотрудничества между администрацией и общественными организациями в Польше. Особое внимание уделено определению основных принципов партнерства и форм финансового и нефинансового сотрудничества между органами государственного управления и неправительственными организациями в Польше. В результате исследования подтверждено, что основным правовым инструментом сотрудничества между органами государственного, местного управления и неправительственными организациями является Закон о деятельности общественной пользы и волонтиариат, который определяет прежде всего механизмы взаимодействия и правовую базу для дотирования общественно полезной деятельности, которую осуществляют общественные организации. В процессе анализа обобщенно положительные элементы польского опыта в создании механизмов сотрудничества между общественными организациями и институтами.

Ключевые слова: механизмы сотрудничества, властные институты, общественные организации, Польша.

Lesnyak Vitaliy. Formation of the basic principles and standards of cooperation between public administration and non-governmental organizations in contemporary Poland. The article is devoted to the issue of cooperation between power institutions and civil society organizations in Poland. Due to the analysis of scientific literature, legislation, normative regulations it

was completed basic research tasks. Contemporary conditions for the development of civil society in Poland are identified, the legal basis of cooperation between government and the notion of the third sector in Poland are determined. Special attention is paid to the principles of partnership between the public administration and non-governmental organizations in Poland. Profound analysis is prepared. During our investigation activity we came to the conclusion that the basic legal instrument of collaboration and financial and non-financial cooperation forms between the state administration and non-governmental organizations is the Act of Law on Public Benefit and Volunteer Work. These mechanisms define interaction practice and legal framework for subsidies in the whole range of performance from public activities to the NGO. During the process of analysis are generalized the positive elements of Polish experience in creation of mechanisms of cooperation between NGO and power institutions.

Key words: mechanisms of cooperation, public administration, non-governmental organizations, Poland.

Стаття надійшла до редколегії
21.05.2017 р.

УДК 327.51:061.1ЄС(091)

Natalia Karpchuk

European Union Security Policy: Historical Retrospection

The EU security policy is an inseparable part of the EU Common Security and Defence Policy elaborated within the EU Common Foreign and Security Policy. Security and defence issues are quite vulnerable for any state sovereignty that is why it took Member States rather long time to agree on principles, directions and priorities of their common security policy as well as on cooperation with the NATO. With the development of the European Community, in the sphere of security policy a number of structures were established and a number of principled documents were adopted. The article researches the evolution of the EU security policy influenced by external challenges and threats.

Key words: European Union, security, defence, Petersberg Tasks, Security Strategy for Europe.