

DOI 10.31558/2519-2949.2018.2.12

УДК 342.95:061.2(438)

**Окуньовська Ю. В., Донецький національний університет
імені Василя Стуса**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВА БАЗА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПОЛЬЩІ

У статті на основі вивчення джерел та літератури проаналізовано політико-правову основу функціонування громадських організацій Польщі, які активізували свою діяльність наприкінці 1980-х на початку 1990-х років ХХ ст. Автором визначено, що громадські організації Польщі відіграють вирішальну роль у формуванні громадянського суспільства. Зростання кількості та впливу організацій у польському суспільстві зумовили необхідність правового обмеження та регламентації поля їх діяльності.

Доведено, що впродовж 1989-20017 років було прийнято ряд законів, які регулювали питання створення, фінансування та взаємодії з урядом громадського сектору Польщі. Прийняття Конституції Республіки Польщі у 1997 р. офіційно визначило право кожного громадянина вільного об'єднуватися у професійні спілки, громадські рухи, товариства, фундації, що і слугувало юридичною підставою для існування організацій громадянського суспільства. У хронологічній послідовності висвітлено процеси законотворення у системі польського та європейського правового поля. На основі вивчення актів Європейського Союзу з'ясовано ступінь відповідності законодавства Польщі до правових основ Європейського Співтовариства.

У ході дослідження було визначено, що виникла широка мережа громадських організацій, які регулювалися такими основними законами: «Про фонди» «Про громадські об'єднання», «Про волонтерство та суспільну користь». Висвітлено основні положення закону «Про волонтерство та суспільну користь», який ввів основні правила у сфері діяльності громадських організацій.

*На основі вивчення законодавства доведено, що адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* – це динамічний процес, який поширився на всі сфери суспільства, що обрало курс на європейську інтеграцію. Процес гармонізації законодавства Польщі з нормами ЄС визначався також такими основоположними документами: Національною Стратегією інтеграції, Білою книгою Європейської Комісії.*

Ключові слова: «третій сектор», фундація, організація, форум, Сейм, Конституція, закон.

На межі 1980-1990-х років активізувалась діяльність громадських організацій Польщі, що було зумовлено процесами демократизації та реформування посткомуністичного суспільства. Громадські організації стали інструментом, який забезпечував участь громадян у процесах реалізації влади та відображали реальний показник розвитку громадянського суспільства. Тому, функціонування даного роду об'єднань потребувало правового регулювання, яке б забезпечувало ефективне вирішення питань суспільного значення.

Мета статті – дослідити політико-правову базу функціонування громадських організацій у Польщі впродовж 1989-2017 років.

Для досягнення поставленої мети було визначено наступні дослідницькі завдання: вивчення правових основ діяльності громадських організацій у Польщі; аналізу змін у правовому полі їх діяльності; визначення відповідності польського законодавства до стандартів Європейського Союзу.

Попри активну увагу польських дослідників до вивчення діяльності громадських організацій, питання правового регулювання діяльності громадських організацій не має достатнього висвітлення. Частково дослідженням даної проблематики займалися: польські політологи та соціологи Глінський П.[1], Новосельський М. [2], Римша М. [3], Шіманек Т.[4],

Джерельною базою статті слугували закони Республіки Польща, постанови та нормативні акти Європейського Союзу.

Громадські організації Польщі активізували свою діяльність у 1990-х роках ХХ ст. На даний час зареєстровано близько 45 тис. організація, близько 30 тис. з них активно проводять свою діяльність. Основними напрямками їх діяльності було визначено: організацію соціальної допомоги,

фінансування галузей здоров'я, освіти і виховання, підтримка екологічних проєктів [3, с.5].

До неурядових організацій Польщі належать організації та фундації. Їх функціонування забезпечувалось такими основними законами:

Закон «Про фонди» від 6 квітня 1984 р.; [6]

Закон «Про громадські об'єднання» від 7 квітня 1989 р. [7]

До 1989 р. неурядові організації керувалися прийнятим 6 квітня 1984 р. Польща була однією з перших країн Центрально-Східної Європи, яка прийняла Законом «Про фонди. Це стало кроком на шляху активізації діяльності громадських організацій після тривалого періоду гальмування ініціативи польських громадян.

7 квітня 1989 р. було прийнято Закон «Про громадські об'єднання», який став основою для подальшого юридичного закріплення різного роду об'єднань. Це у свою чергу призупинило процес їх стихійного створення та реєстрації. Право на створення об'єднань надавалось польським громадянам, які були дієздатними.

Згідно даного закону, передбачалося створення добровільного, самостійного, стійкого союзу (об'єднання) для досягнення цілей неприбуткового характеру. Громадські об'єднання могли самостійно обирали свою мету, цілі діяльності, програму та організаційну структуру У їх компетенції перебував і внутрішній документообіг, що стосувався діяльності організації. [6]

Загалом, Законом «Про громадські об'єднання» визначав такі основні розділи, як: створення та реєстрацію, контроль над діяльністю та звітністю, ліквідацію об'єднань.

Формування комплексу громадських організацій вимагало узгодження із законодавством питань, які стосувались фінансування даного сектору. Тому польським урядом було прийнято ряд законів: «Про податок з прибутку фізичних осіб» від 26 липня 1991 р., «Про прибуток юридичних осіб» від 15 лютого 1992 р. [7;8]

Дані закони регулювали, в першу чергу, ставку оподаткування та визначали основні джерела фінансування громадських організацій. А саме: кошти з державного бюджету, кошти з бюджету муніципалітету, кошти закордонних фондів, кошти від організованих масових заходів, членські внески та статутний капітал.

Протягом 1992-1996 років відбувалися істотні зміни у відносинах між владою та «третьім сектором», що було пов'язано із розпочатим конституційним процесом. Активно організовувалися форуми громадських організацій за підтримки сенату Республіки Польща, це: Регіональний форум неурядових ініціатив у Познані, Келецький форум неурядових організацій, Регіональний форум неурядових організацій в Любліні, на якому, вперше зустрілися ініціатори неурядових організацій (які в майбутньому створять Об'єднання неурядових організацій).

21-22 вересня 1996 р. пройшов перший Загально-польський форум неурядових організацій. На ньому зустрілись представники понад 900 організацій з усієї Польщі. Мета даної зустрічі полягала у розробці положень, які мали бути включені у законотворення. [9]

У цьому ж році за ініціативи Єжи Хауснера – керівника групи радників в кабінеті віце-прем'єра і міністра фінансів, були зроблені перші ініціативи щодо створення правового акту, що регулював би взаємовідносини між публічною адміністрацією та неурядовими організаціями.

Довготривалий конституційний процес завершився у квітні 1997 р. Конституція стала офіційною підставою для існування «третього» (громадського) сектору в Польщі, яка забезпечувала кожному громадянину право вільного об'єднання у професійні спілки, громадські рухи, товариства, фундації. Слід підкреслити, що вперше на найвищому правовому рівні було зрівняно фонди та інші громадські утворення, як основу міцного і непорушного «третього сектору». [10].

З точки зору відносин з державним сектором найбільш важливим положенням є Преамбула до Конституції. Де прописано, що Конституція Польщі встановлює основне верховенство права на підставі: поваги до свободи і справедливості, співпраці між органами влади, діалогу між суспільством, принципом субсидіарності у делегуванні повноважень громадян у суспільстві. Дане положення означає, що пріоритет завжди повинен бути між співтовариством, сім'єю, неурядовими організаціями, місцевим самоврядування та державою. [11]

У ході підготовки та розгляду пропозицій що до майбутнього закону про суспільну корисність з'являлися положення про неурядові організації в різних нормативних актах, а саме: «Про державні фінанси» [12] та «Про доступ до інформації» [13], «Про професійну реабілітацію та соціальну зайнятості інвалідів». [14]. Питання, які розглядалися у даних законах стосувались фінансування громадських організацій, та способів реалізації їхньої діяльності.

Формування профільного закону щодо взаємодії органів публічної адміністрації з неурядовими організаціями відбувалось протягом 1996-2003 рр. Закон був прийняти 24 квітня 2003 р., який

отримав назву «Про діяльність суспільної користі й волонтерство». [15]

Згідно даного закону, доручати виконання публічних завдань або надавати фінансову підтримку влада може тільки неурядовим організаціям, що мають статус організації суспільної користі. Для його отримання організація мала відповідати певним вимогам. Таким організаціям надавалися деякі пільги з оподаткування, можливість безкоштовного інформування про свою діяльність на громадському радіо і телебаченні.

Важливість закону «Про волонтерство та суспільну користь» для суспільства визначалась такими функціями: пропагандою солідарності, гуманізму, справедливості на національному, глобальному рівнях; висвітленням проблем у різних сферах для їх розв'язання з урахуванням цільових потреб; орієнтацією на популяризацію здорової сім'ї, нації; різнобічним розвитком людей шляхом отримання ними нових знань та навичок; доповненням діяльності інших секторів із забезпечення суспільного добробуту.

Окремий розділ закону присвячено нагляду над їхньою діяльністю. Законом передбачено створення Ради суспільно корисної діяльності, яка мала стати консультативно-дорадчим органом міністра соціальної політики. Визначено її права й завдання, термін її повноважень та склад (10 представників неурядових організацій і по 5 представників місцевого самоврядування та урядової адміністрації), права, положення щодо фінансування діяльності Ради з бюджету міністерства

У законах, що стосуються діяльності громадських організацій вагоме місце займає закон від 7 липня 2005 р. «Про лобіювання у законотворчому процесі». Положення закону набули чинності 7 березня 2006 року. Згідно даного закону, будь-яка лобістська діяльність мала проводитись за допомогою юридично дозволених методів, спрямованих на вплив на державні органи у процесі законотворення. [16].

У ході нашого дослідження ми визначили, що організації проникали у всі сфері суспільного життя, які офіційна влада не завжди могла підтримувати. Так законом від 14 березня 2014 р. «Про правила поведінки публічних зборів» [17]

27 червня 2017 р. уряд прийняв новий законопроект про створення при канцелярії прем'єр-міністра Національного інституту свободи – Центру розвитку громадянського суспільства. Закон вступив у дію в листопаді 2017 р.

Головною метою даного закону з точки зору польського уряду, є підтримка розвитку громадянського суспільства в Польщі шляхом зміцнення добровільної активності громадян в різних соціально значущих сферах. Його завданням є управління програмами, що підтримують розвиток громадянського суспільства, а також збирати та аналізувати дані з усіх сфер співпраці між державною адміністрацією та громадським сектором. Національний інститут свободи керуватиме програмами, що підтримують розвиток громадянського суспільства, прийнятих за рішенням Ради Міністрів після консультацій з неурядовими організаціями. [18]

Окремим комплексом досліджено акти Європейського Союзу після подання Республікою Польща заявки на членство в ЄС від 5 квітня 1994 року.

Дипломатичні відносини між Польщею та Європейським Економічним Співтовариством були встановлені ще у вересні 1988 року, а 19 вересня 1989 року між ними було підписано договір про торговельне та економічне співробітництво.

Новим етапом стало підписання в 1991 р. Європейської Угоди (або Угоди про асоціацію) між Польщею та ЄС, який заклав основи членства Польщі в Європейському Союзі, започатковував основи всебічної законодавчої уніфікації, економічних та суспільних перемін. [19]

Відповідно до Європейської угоди Польща взяла на себе зобов'язання наблизити своє законодавство до законодавства ЄС

Інтеграція Польщі до внутрішнього ринку ЄС вимагало забезпечення складного процесу адаптації законодавства, системи регулювання та методів сертифікації цієї країни до вимог законодавства ЄС. Ключовим моментом цього процесу вважався не просто процес адаптації законодавства, але і створення необхідної «інфраструктури», в рамках якої законодавство могло б функціонувати ефективно.

З метою виконання вище зазначених завдань в Польщі 24 лютого 1994 р. було утворено Комісію експертів з гармонізації польського права з правом ЄС, яка розробила довгострокову програму адаптації польського законодавства до *acquis communautaire*. [20]

Було визначено 23 пріоритетні сфери адаптації законодавства, які охоплювали більше сфер, ніж було передбачено в Європейській угоді. Згодом було розроблено плани внесення змін до чинного законодавства і, де необхідно, плани розроблення нових законів з відповідним обґрунтуванням в зазначених сферах, після чого склалися відповідні звіти, деякі з яких стали основою для

розробки законодавчих заходів з гармонізації.

Пріоритети та послідовність діяльності з уніфікації правового поля з законодавством ЄС встановлювалось у Стратегії інтеграції (Preaccession strategy), яку було прийнято у грудні 1994 року, а також у Білій книзі (White Paper), яка встановлювала механізм входження Польщі у Єдиний Ринок.[22]

Уряд Польщі розробив графік гармонізації польської системи права у відповідності до положень Білого книги Європейської Комісії в сфері інтеграції Польщі у Єдиний Ринок. У 1997 році уряд прийняв Національну Стратегію Інтеграції (National Strategy for Integration (NSI) та графік діяльності щодо її впровадження, в яких були сформульовані завдання, що виникали під час процесу уніфікації ще до початку переговорів та у перший період членства.[23]

В цілому, законодавство ЄС з питань неурядового сектору закріплювало взаємодію європейських інституцій з сферами соціальної політики та питань, що стосувалися державного регулювання «третього сектору» загалом.

Представництво польських неурядових організацій на самітах в Брюсселі, лобіювало напрямки, що стосувались неурядових організацій в процесі використання європейських фондів. Ними було ініційовано кілька професійних пропагандистських і просвітницьких кампаній, призначених як для неурядового сектору так і для офіційної влади.

В контексті вивчення правової основи функціонування громадських організацій в Польщі, щодо дотримання прав людини, організацією ПАУСІ було проаналізовано міжнародні конвенції, найголовнішою з яких є Європейська Конвенція Захисту Прав людини та її додаткові протоколи.

У січні 1993 р. Польща, яка з 1991 року була членом Ради Європи, ратифікувала Європейську конвенцію захисту Прав людини. Більшість додаткових протоколів були ратифіковані у період між травнем 1993 р. та жовтнем 1994 р. В травні 2002 р. Польща підписала Протокол №13 Європейської Конвенції Прав людини, яка скасовувала застосування смертної кари незалежно від скоєного злочину.[24]

Вагомий внесок у захист прав людини та основних свобод належало громадським організаціям, безпосередньою метою яких виступає правозахисна діяльність. Змістом правового захисту є представництво інтересів членів громадських організацій в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, в судах та інших установах; надання юридичних консультацій, складання документів, примирення сторін тощо.

Таким чином, проаналізувавши закони, що регулювали правову основу функціонування громадських організацій Польщі, та її шлях до повноправного членства Європейського Союзу, були зроблені наступні висновки:

Протягом 1989-2017 рр. відбувалося формування політико-правового поля діяльності громадського сектору. На основі законів республіки, було досліджено етапи становлення законодавства у сферах діяльності громадських організацій, що спричинило певну уніфікацію у процесах їх створення.

Досліджено процес гармонізації польського законодавства до стандартів Європейського Союзу, у контексті загальноєвропейських положень, імплементація яких стала основою членства Польщі. Слід зазначити що діяльність громадських організацій у Польщі протягом останніх 25 років зазнала істотних правничих змін, які тривають і на даний час. Це зумовлено тим, що Польща є повноцінною складовою Європейського співтовариства, громадський сектор якого відіграє значну роль у суспільстві своїх держав.

Бібліографічний список:

1. Gliński P. Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego? P. Gliński – Warszawa 2006. – 177 s.
2. Nowosielski M. Przemiany polskiego trzeciego sektora od 1989 r./ M. Nowosielski// Kultura i Edukacja – Nr. 1 (75) – S. 39-57
3. Rymsza M. Polityka państwa w obec trzeciego sektora obywatelskiego w Polsce w latach 1989-2006 / M. Rymsza//Trzeci Sektor. – 2006. – Nr.8. – S. 2-10.
4. Schimanek T. Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych./ T. Schimanek – Warszawa, 2007 – 57 s.
5. Ustawa z dnia 6. kwietnia 1984 r. o fundacjach. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840210097>
6. Ustawa z dnia 7. kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://mostiskeruju.at.ua/news/reestracja_gromadskikh_ob_ednan
7. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku opodatkowy odosob fizycznych. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/>

8. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku opodatku dochodowym odosob prawnych. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу <http://isap.sejm.gov.pl/>

9. Портал о третьем секторе в Польше. [Електронний ресурс] –Режим доступу: <http://rus.ngo.pl/x/302348>

10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс] –Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

11. Biała księga prawa dla organizacji pozarządowych. Analiza prawno-finansowych uwarunkowań działalności organizacji pozarządowych w Polsce./ M. Świątczak, K. Dąbrowska, K. Kopcińska, T. Schimanek (red.) – Warszawa 2002. – s.7

12. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. [Електронний ресурс] –Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19981551014>

13. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl>

14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. [Електронний ресурс] –Режим доступу: <http://zielonalinia.gov.pl/upload/baza-aktow-prawnych>

15. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. [Електронний ресурс] –Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet>

16. Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. O działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051691414>

17. Ustawa z dnia 14 marca 2014 roku o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU201400008>

18. Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego [Електронний ресурс] –Режим доступу: <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2017/1909>

19. Договір про Європейський Союз. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/06_consult

20. Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part //Official Journal (L) – 1993 P. 0002 – 0180

21. Механізм адаптації законодавства Польщі до *acquis communautaire* в рамках угоди про асоціацію між Польщею та ЄС. [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/mart2009/25.htm>

22. White Paper on social policy – Еуропа [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://europa.eu/documentation/official-docs/whitepapers/pdf>

23. Narodowa Strategia Integracji (National Strategy for Integration), Monitor Integracji Europejskiej, Wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej (The Monitor of European Integration, Special issue, The Committee for European Integration. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.oecd.org/official>

24.Польща – Європейський Союз: шлях інтеграції. [Електронний ресурс] – Режим доступу – http://cent.dn.ua/docs/Poland_EU.pdf

Okun'ovs'ka Yu. V. The political and legal basis of activities of ngos of Poland

The article is dedicated to the political and legal basis of the functioning of NGOs in Poland, which intensified its activities in the late 1980's in the early 1990's of the XX century, and based on the investigation of sources and literature. The author determines that Polish NGOs play a crucial role in shaping civil society. The increase of the number and influence of NGOs in Polish society led to the need for legal restrictions and regulation of the field of their activities.

The author proves that during 1989-2017 a number of laws were adopted in order to regulate the creation, financing and interaction with the government of the public sector of Poland. Adoption of the Constitution of the Republic of Poland in 1997 officially defined right of every citizen free join unions, social movements, associations, foundations, served as the legal basis for the existence of civil society. The processes of law-making in the system of Polish and European legal framework are covered in the chronological order.

The degree of compliance of Polish legislation with the legal framework of the European Community has been clarified on the basis of the study of the acts of the European Union. During the investigation it was determined that there was a wide network of NGOs regulated by the following basic laws: "On Funds" "On NGOs", "On Volunteering and Public Benefit". The main provisions of the law "On Volunteering and Public Benefit", which introduced the main rules in the field of NGO activities, are covered by the author.

*The author proves that the adaptation of national legislation to the *acquis communautaire* is a dynamic process that has spread to all areas of society that have opted for European integration . The process of harmonizing Polish legislation with EU norms was also determined by the following basic documents: the National Integration Strategy, the White Book of the European Commission.*

Key words: *third brunch, fund, organization, forum, Sejm, Constitution, law.*