

УДК 06. 013 (438)

## ПРАВОВА ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПОЛЬЩІ

Ю. В. Окуньовська

**Реферат.** У статті на основі вивчення джерел та літератури проаналізовано правове підґрунтя функціонування громадських (неурядових) організацій Польщі, які активізували свою діяльність у 90-х роках ХХ ст.

Упродовж 1989-2003 років було прийнято ряд законів, які регулювали питання створення, фінансування, діяльності неурядового сектора. Тому в хронологічній послідовності висвітлено процеси законотворення в системі неурядового сектора.

Окремо досліджено акти Європейського Союзу та з'ясовано ступінь відповідності законодавства Польщі до правових основ Європейського Співтовариства.

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

Процеси демократизації та реформування Польщі наприкінці 80-х поч. 90-х років ХХ ст. сприяли активізації громадянської активності, що спричинило зростання кількості неурядових організацій. Вони виступали інструментом, який забезпечував участь громадян у процесах реалізації влади та відображали реальний показник розвитку громадянського суспільства. Тому функціонування такого роду об'єднань потребувало правового регулювання, яке б забезпечувало ефективне вирішення питань суспільного значення.

Мета статті – дослідити та проаналізувати правову основу функціонування громадських організацій у Польщі.

Поставлена мета передбачає вирішення наукових завдань, а саме: вивчення правових засад функціонування громадських організацій у Польщі; аналіз змін у правовому полі їхньої діяльності; визначення відповідності польського законодавства стандартам Європейського Союзу.

Попри активну увагу польських дослідників до вивчення діяльності громадських організацій, питання правового регулювання «третього сектора» не має достатнього висвітлення. Частково дослідженням цієї проблематики займалися: П. Глінський [1], М. Новосельський [2], М. Римша [3], Т. Шіманек [4],

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

Неурядові організації Польщі активізували свою діяльність у 90-х роках ХХ ст. На сьогодні зареєстровано близько 45 тис. організацій, близько 30 тис. з них активно проводять свою діяльність. Основними напрямками їхньої діяльності було визначено: організацію соціальної допомоги, фінансування галузей здоров'я, освіти й виховання, підтримка екологічних проєктів [3, с. 5].

Громадські організації Польщі відіграють вирішальну роль у формуванні громадянського суспільства. Від їхнього людського потенціалу та організаційної діяльності, що складається із керівників, волонтерів; взаємодії між організаціями, державним і приватним секторами, – залежав розвиток «третього сектора» в країні.

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 законом, прийнятим 6 квітня 1984 р. Польща була однією з перших країн Центрально-Східної Європи, яка прийняла Закон «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 їхнього стихійного створення та реєстрації. Право на створення об'єднань надавалось польським громадянам, які були дієздатними.

Згідно з цим законом передбачалося створення добровільного, самостійного, стійкого союзу (об'єднання) для досягнення цілей неприбуткового характеру. Громадські об'єднання могли самостійно обирати 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» визначено такі основні розділи, як створення та реєстрація, контроль над діяльністю та звітністю, ліквідація об'єднань.

Формування комплексу громадських організацій вимагало узгодження із законодавством питань, які стосувались фінансування цього сектора. 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]

Ці 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.

Упродовж 1992-1996 років відбувалися істотні зміни у відносинах між владою та «третім сектором», що було пов'язано із розпочатим конституційним процесом. Активно організовувалися форуми громадських організацій за підтримки сенату Республіки Польща (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 зустрічі полягала в розробці положень, які мали бути включені в законотворення. [9]

Цього ж року 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) сектора в Польщі, яка забезпечувала кожному громадянину право вільного об'єднання в 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 сектора» [10].

З погляду відносин із 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. Це положення означає, що пріоритет завжди повинен бути між співтовариством, сім'єю, неурядовими організаціями, місцевим самоврядування та державою. [11]

У ході підготовки та розгляду пропозицій щодо майбутнього закону про суспільну корисність з'явилися 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 розглядались у цих

законах, стосувались фінансування громадських організацій та способів реалізації їхньої діяльності.

Розпочатий процес юридичного оформлення «третього сектора» відобразився на діяльності Сейму (нижньої палати польського парламенту). Депутатами було ініційовано проведення конференції «Неурядові організації в демократичній державі». Її підсумком стала заява уряду про необхідність створення представництва неурядового сектора для встановлення діалогу з урядом.

Моніторинг державної політики щодо розвитку громадянського суспільства здійснювало відповідальне міністерство, комітети якого мали на меті перевірку звітності цих організацій.

Формування профільного закону щодо взаємодії органів публічної адміністрації з неурядовими організаціями відбувалось протягом 1996-2003 рр. Закон був прийнятий 24 квітня 2003 р., він отримав назву «Про діяльність суспільної користі й волонтерство». [15]

Закон увів правила у сфері діяльності, здійснюваної неурядовими організаціями. Вони стосувалися організації та проведення заходів громадської користі, що у свою чергу використовувалось державною владою з метою виконання суспільних завдань.

Згідно з цим законом, 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 й телебаченні.

Важливість закону «Про волонтерство» 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.

Положення про громадські організації також з'являлися в законодавстві, що регулювали кримінальну, цивільну та адміністративну діяльність.

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

Слід зазначити, що 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 змін [16].

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

Інтеграція Польщі до внутрішнього ринку ЄС вимагала 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 й створення необхідної «інфраструктури», в рамках якої законодавство могло б функціонувати ефективно.

З метою виконання вищезазначених 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* [17].

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 складались відповідні звіти, деякі з яких стали основою для розробки законодавчих заходів з гармонізації.

Необхідно зазначити, що взагалі адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* – це дуже динамічний процес, і цілком природно, що він не може обмежитись визначенням конкретних сфер адаптації та певними актами законодавства ЄС, оскільки поняття *acquis communautaire* включає в себе не тільки власне нормативно-правові акти ЄС (регламенти, директиви, рішення, резолюції та ін.), а й загальні принципи права ЄС, рішення Європейського Суду, спільні стратегії, спільні дії та спільні позиції в рамках спільної зовнішньої політики і політики безпеки та ін. [18].

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.[19]

Уряд Польщі розробив графік гармонізації польської системи права відповідно 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 [20].

Загалом законодавство ЄС з питань неурядового сектора закріплювало взаємодію європейських інституцій зі сферами соціальної політики та питань, що стосувались державного регулювання «третього сектора».

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

У 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 в період між травнем 1993 р. та жовтнем 1994 р. У травні 2002 р. Польща підписала Протокол №13 Європейської Конвенції Прав людини, яка скасовувала застосування смертної кари незалежно від скоєного злочину.[21]

Вагомий внесок у захист прав людини та основних свобод належав 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, у судах та інших установах; надання юридичних консультацій, складання документів, примирення сторін тощо.

У 2004 р. Польща вступає до Європейського Союзу. У діяльності неурядових організацій розпочався новий етап, який характеризувався наявністю партнерства, що було обов'язковою умовою для отриманні коштів так званих структурних фондів. Наслідком цього стало, зокрема, запрошення представників неурядових організацій в Моніторингові й Управляючі комітети

Польський науковець Т. Шіманек, який досліджує громадські організації, у своїх працях дослідив, що фінансування з Європи певною мірою, покращило не тільки фінансовий стан галузі, а впливало на його значення та роль в суспільстві. А програми, які реалізують в ЄС, були спрямовані не тільки на розвиток інфраструктури неурядових організацій, а й на посилення соціальної активності, участь у роботі організації та професіоналізація сектора [4, с. 45].

Після набуття Польщею повноправного членства в Європейському Союзі активність громадських організацій значно зменшилась, що було пов'язано зі зменшенням фінансування та закриття багатьох програм, які стосувались лише питання євроінтеграції.

Отже, після 1989 р. в Республіці Польща відбулися демократичні перетворення. Виникла широка мережа неурядових (громадських) організацій. Держава займала досить неоднозначну позицію стосовно активізації громадської активності, проте змушена була реагувати. Оскільки існувала нагальна проблема узаконення діяльності цих організацій, розпочався законотворчий процес.

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

Упродовж 1989-2004 рр. відбувалося формування правового поля діяльності «третього сектора». На основі законів республіки було досліджено етапи становлення законодавства у сферах діяльності громадських організацій, що спричинило певну уніфікацію в процесах їх створення.

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

Перспективи подальшого вивчення теми зумовлені необхідністю дослідження діяльності громадських організацій у Польщі в контексті євроінтеграції.

## РЕЗЮМЕ

*Неправительственные организации Польши активизировали свою деятельность в 90-х годах XX в., хотя существовали объединения, которые функционировали еще с 80-х годов. В связи с активизацией данного сектора возникала необходимость правового регулирования их деятельности. В течение 1989-2003 годов принято ряд законов, которые регулировали вопросы создания, финансирования, деятельности неправительственных организаций Польши. Отдельно исследованы акты Европейского Союза.*

*Таким образом, в статье в ходе исследования литературы и источников проанализировано правовую основу функционирования общественных организаций в Польше.*

*В хронологической последовательности освещены процессы законотворчества, которые касались неправительственного сектора. Исследовано соответствие законодательства Польши правовым основам Европейского Союза.*

**Ключевые слова:** «третий сектор», фонд, организация, форум, Сейм, Конституция, закон.

## SUMMARY

*NGOs in Poland have stirred up their activity in 1990 s though there were some groups associations functioning from 1980 s. Because of this sector's intensified activity a need to legally regulate it has appeared. During 1989-2003 a number of laws regulating such issues as foundation, funding and NGOs' activity in Poland were adopted.*

*Thus an analysis carried out during the research on legal basis of public organizations' activity in Poland is presented in current article. The correspondence of Poland's legislation with*

*EU's fundamental legal principles has been studied. The processes of law making in the sphere of nongovernment sector are highlighted in chronological order.*

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

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

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. Rymśa M. Polityka państwa w obec trzeciego sektora obywatelskiego w Polsce w latach 1989-2006 / M. Rymśa // 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](http://mostiskeruju.at.ua/news/reestracja_gromadskikh_ob_ednan)
7. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatki dochodowym odosob fizycznych. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/>
8. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku 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. Договір про Європейський Союз. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual\\_library/06\\_consult](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/06_consult)
17. 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
18. 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>
19. [White Paper on social policy – Europa](#). [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://europa.eu/documentation/official-docs/whitepapers/pdf>
20. 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>

21. Польща – Європейський Союз: шлях інтеграції. [Електронний ресурс]. –  
Режим доступу – [http://cent.dn.ua/docs/Poland\\_EU.pdf](http://cent.dn.ua/docs/Poland_EU.pdf)