

*Лесняк Віталій Юрійович, кандидат політичних наук, доцент,  
Рівненський державний гуманітарний університет*

## **ПРОЦЕДУРА УХВАЛЕННЯ ПРОГРАМ СПІВПРАЦІ МІЖ ОРГАНАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В ПОЛЬЩІ У КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

У демократичному суспільстві неурядові організації є значною базою для розвитку локальних спільнот, оскільки об'єднують найбільш активних та свідомих громадян. В умовах формування відкритої публічної політики необхідним завданням є залучення неурядових структур до процесу функціонування органів територіального самоврядування на основі рівноправного партнерства.

Основна мета статті полягає у тому, щоб визначити базові засади процедури прийняття програм співпраці між органами територіального самоврядування та неурядовими організаціями в Польщі в контексті визначення і реалізації регіональної політики.

Після 1989 року в Польщі у правових документах та науковій літературі з'являються різні поняття, пов'язані з функціонуванням публічної влади – «державна адміністрація», «публічна адміністрація», «урядова адміністрація», «самоврядна адміністрація». Реформа системи публічної адміністрації, проведена у 1998 році забезпечила функціонування з 1 січня 1999 року традиційного, трьохланкового поділу на гміни, повіти і воєводства, котрий частково мав історичний характер [5, s. 26-27]. Самоврядна адміністрація з організаційної точки зору є системою інституцій, що займаються публічними справами місцевих спільнот. На рівні гміни та повіту – самоврядна адміністрація є «самостійним суб'єктом, що здійснює публічні функції», а у воєводстві – суб'єктом, який «спільно приймає рішення з урядовою адміністрацією в публічних справах» [16, s. 30]. На кожному рівні територіального поділу співпраця між органами територіального самоврядування та неурядовими організаціями має особливий характер.

Закон Польської Республіки від 24 квітня 2003 року про суспільно корисну діяльність та волонтерство [14] містить визначення неурядової організації. Згідно зі ст.3 закону, неурядовими організаціями є структури, що не належать до сектору публічних фінансів та не провадять діяльність з метою отримання прибутку. Неурядові організації часто називаються аббревіатурою «NGO» - від «*non-governmental organization*» (з англ. – «неурядова організація») та «*організацією non-profit*», яка функціонує не задля прибутку. Основними правовими формами неурядових організацій є фундації та товариства. Традиційно в кожному суспільстві розрізняють сектор державний (перший сектор, що асоціюється з публічною адміністрацією), сектор бізнесу (другий сектор, що діє з метою отримання прибутку) та сектор неурядових організацій, що діють в інтересах суспільства та не для прибутку (третій сектор). Організації третього сектору характеризуються [15]: наявністю організаційної структури,

формальною реєстрацією, структурною незалежністю від публічної влади, неприбутковим характером, суверенністю та самоврядністю, а також добровільністю участі.

Згідно із статистичними даними Реєстру національної економіки Польщі (REGON) станом на 31 грудня 2014 року в країні було зареєстровано біля 17 тисяч фондаций та 100 тисяч товариств [4]. Та варто зазначити, що реєстрація близько 117 тисяч об'єднань не свідчить про цілковите проведення ними активної діяльності. Так, об'єднання «Klon/Jawog» на основі результатів дослідження фіксує, що близько 70% організацій проводить свою діяльність на основі активних дій та заходів [1, s. 4]. У 2012 році найбільше організацій (16%) мали свій офіс у Мазовецькому воєводстві, з яких більше половини розміщувались у Варшаві. Найменше об'єднань зафіксовано в воєводствах: Любуському, Опольському, Підляському та Свентокшиському (по 3%) [6, s. 2]. Головними сферами діяльності організацій є: спорт, туризм, відпочинок, хобі (34%), навчання та виховання (15%), культура і мистецтво (13%), соціальні послуги та допомога (8%), охорона здоров'я (7%), місцевий розвиток (6%) [1, s. 5].

У відповідності до ст. 5 Закону Польської республіки від 24 квітня 2003 року про суспільно корисну діяльність та волонтерство [14], співпраця між органами територіального самоврядування та неурядовими організаціями відбувається на основі: делегування неурядовим організаціям реалізації публічних завдань (фінансова співпраця); взаємного інформування про заплановані напрямки діяльності; консультування з неурядовими організаціями в сферах, які стосуються їхньої статутної діяльності; консультування з приводу проектів нормативних актів; створення спільних органів дорадчого та ініціативного характеру; укладення договорів про виконання місцевих ініціатив; договорів про партнерство в рамках політики розвитку.

Формою інституційної співпраці є створення спільних допоміжних консультаційних органів, що складаються з представників неурядового сектора та публічної адміністрації. Відповідно до ст. 5 абз. 2 п. 2 Закону, особливим видом такої співпраці є воєводські, повітові та гмінні Ради діяльності суспільної користі [2, s.212]. Однак це не значить, що їхнє скликання є обов'язковим [3, s.160]. Наприклад, згідно з Рішенням Ради міста Люблін nr 196/XIII/2011 від 8 вересня 2011 року [10], термін висловлення рішення Радою діяльності суспільної користі міста Люблін складає 14 днів від дня доручення проекту акту місцевого права стосовно сфери публічних завдань, а непредставлення рішення в термін свідчить про звільнення від права до його висловлення (§3). До складу Ради входить 18 осіб: 2 представника від Ради міста Люблін; 6 представників від Президента міста Люблін; 10 представників неурядових організацій міста Люблін (§4). Каденція Ради триває 2 роки (§6), членів ради визначає і звільняє Президент міста Люблін у формі постанови (§5).

З перспективи вибору органами територіального самоврядування форм співпраці істотне значення має прийняття річної Програми співпраці з неурядовими організаціями. Прийняття програми має обов'язковий характер.

Ст. 5а, абз. 1 Закону регламентує необхідність до 30 листопада кожного року, що передує періоду програми, прийняття органами територіального самоврядування річної програми співпраці. Прийнятий план співпраці представляє політику найближчого року в сфері співпраці з неурядовими організаціями. Схвалення програми повинно передбачати проведення консультацій з неурядовими організаціями (ст. 5 абз. 5 Закону) [14]. Однак дуже часто існуючий стан запланованої співпраці характеризується поверховістю, оскільки самоврядні органи з року в рік приймають подібні програми співпраці і реалізують майже такі ж самі завдання тим самим організаціям.

Згідно Якуба Косовського [3, s. 48], процедура нормотворення в сфері річної програми співпраці передбачає: приготування проекту програми співпраці; консультування проекту з неурядовими організаціями та Радою діяльності суспільної користі; пропозицію представницькому органу територіального самоврядування; прийняття програми співпраці.

Програми співпраці передбачають цілі, спрямовані на підтримку неурядових організацій в справі реалізації важливих суспільних завдань: створення умов для розвитку ініціатив та структур, що функціонують з метою захисту інтересів місцевих спільнот; збільшення впливу громадянського сектору на творення соціальної політики в гміні, повіті, воєводстві; покращення якості життя шляхом повнішого задоволення потреб суспільства; відкритість для впровадження інновацій, підвищення конкурентоздатності шляхом надання неурядовим організаціям можливостей з реалізації проектів конкретних публічних завдань; опрацювання річної моделі місцевої співпраці між неурядовими організаціями та інститутами територіального самоврядування як елементу довготривалої програми співпраці в межах регіональної політики на період кількох років.

Вказані цілі повинні бути реалізовані шляхом співпраці на засадах: взаємодопомоги, незалежності сторін, партнерства, ефективності, чесної конкуренції та прозорості. Іншими важливими формами співпраці є: допомога в пошуку фінансових ресурсів з інших джерел, насамперед ЄС; надання пріоритетного використання приміщень для діяльності; допомога у створенні привабливого образу неурядової організації; проведення владними інститутами навчання, консультування неурядових організацій; допомога у налагодженні міжнародної співпраці.

Консультування проектів правових актів стосується рішень органів територіального самоврядування, котрі повинні в рамках окремої процедури визначити, яким чином акти місцевого права будуть передбачати обговорення з організаціями чи діючими на відповідному рівні Радами діяльності суспільної користі (ст. 5 абз. 5 закону) [14]. Скажімо, Якуб Косовський вирізняє три основні моделі співпраці в сфері консультування проектів актів місцевого права: консультування винятково з Радами діяльності суспільної користі; консультування винятково з неурядовими організаціями; консультування в рівній мірі як з Радами діяльності суспільної користі, так і неурядовими

організаціями [3, s. 145-146]. Наприклад, рішення Nr 1074/XLIII/2010 Ради міста Люблін від 24 червня 2010 року [9] передбачає найістотніші елементи, що стосуються проведення консультацій з неурядовими організаціями. Однак слід зазначити, що згідно з §3 абз.3 рішення, «результат консультації не є зобов'язуючим для органів Ради міста Люблін».

На рівні воєводства при обговоренні проекту «Стратегії розвитку Люблінського воєводства на 2014-2020 роки (з перспективою до 2030 року)» [8] були проведено консультації з 25 квітня по 31 травня 2013 року. Воєводська Рада діяльності суспільної користі позитивно оцінила проект, однак серед кількадесяти писемних зауважень до Стратегії, поданих на етапі суспільних консультацій за участі неурядових організацій, жодна не відносилась до проблематики громадянського суспільства [7, s. 39].

Таким чином, узагальнюючи процедурні аспекти конкретизації співпраці органів територіального самоврядування та неурядових організацій в Польщі варто відзначити, що відповідні програми співпраці на рівні гмін, повітів та воєводств мають обов'язковий характер, формально укладаються на рік, проте можуть мати перспективу багаторічної співпраці. Укладаються такі програми між представницькими органами територіального самоврядування та передбачають різні форми співпраці, а не лише фінансування реалізації публічних завдань. Закон не передбачає вказівок щодо ступеня деталізації програм, а також інформації щодо зв'язку з бюджетом чи бюджетним процесом органу територіального самоврядування. Тобто планування співпраці не повинно здійснюватись одночасно з приготуванням відповідного бюджету. У випадку неприйняття програми співпраці будь-яка неурядова організація може після безрезультатного прийняття програми – оскаржити її відсутність в адміністративному суді (ст. 101а Закону про гмінне самоврядування [11], ст. 88 Закону від 5 червня 1998 року про повітове самоврядування [12], ст. 91 Закону від 5 червня 1998 року про самоврядування воєводства [13]).

#### **Список використаних джерел**

1. Adamiak P., Charycka B., Gumkowska M. Polskie organizacje pozarządowe 2015 / Piotr Adamiak, Beata Charycka, Marta Gumkowska. – Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jowór, 2015. – 20 s.

2. Blicharz J. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych / Jolanta Blicharz. – Warszawa: LEX Wolters Kluwer business, 2012. – 487 s.

3. Kosowski J. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi / Jakub Kosowski. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012. – 222 s.

4. Liczba NGO w Polsce // Режим доступу – <http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo> [05.06.2016].

5. Malec J., Malec D. Historia administracji i myśli administracyjnej / Jerzy Malec, Dorota Malec. – Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2003. – 267 s.

6. Podstawowe dane o wybranych organizacjach trzeciego sektora w 2012 r. – Warszawa: GUS, 2013. – 32s.

7. Skrzypiec R. Wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w regionach. Ekstertyza dotycząca miejsca i roli organizacji pozarządowych i innych podmiotów ekonomii społecznej w strategiach i projektach strategii rozwoju województw 2014-2020 / Ryszard Skrzypiec. – Warszawa, 2013. – 113 s.

8. Strategia rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 roku), Załącznik do Uchwały NrXXXIV/559/3013 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 24 czerwca 2013 r., Lublin, 2014, 116 s. // Режим доступу

[http://www.strategia.lubelskie.pl/Strategia\\_Rozwoju\\_Wojewodztwa\\_Lubelskiego\\_na\\_lata\\_2014-2020\\_z\\_perspektywa\\_do\\_2030\\_roku.pdf](http://www.strategia.lubelskie.pl/Strategia_Rozwoju_Wojewodztwa_Lubelskiego_na_lata_2014-2020_z_perspektywa_do_2030_roku.pdf) [05.06.2016].

9. Uchwała Nr 1074/XLIII/2010 Rady miasta Lublin z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Radą Działalności Pożytku Publicznego Miasta Lublin lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji // Режим доступу – [http://edziennik.lublin.uw.gov.pl/WDU\\_L/2010/87/1593/akt.pdf](http://edziennik.lublin.uw.gov.pl/WDU_L/2010/87/1593/akt.pdf) [05.06.2016].

10. Uchwała nr 196/XIII/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 8 września 2011 roku w sprawie określenia organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Lublin oraz trybu powoływania jej członków (Dz. Urz. Województwa Lubelskiego 2011.164.2627 z dnia 25 października 2011r.) // Режим доступу – [bip.lublin.eu/ti/index.php?t=210&id=154772](http://bip.lublin.eu/ti/index.php?t=210&id=154772) [05.06.2016].

11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) // Режим доступу – <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-8-marca-1990-r-o-samorzadzcie-terytorialnym/> [05.06.2016].

12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.) // Режим доступу – <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-5-czerwca-1998-r-o-samorzadzcie-powiatowym/> [05.06.2016].

13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 486) // Режим доступу – <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-5-czerwca-1998-r-o-samorzadzcie-wojewodztwa/> [05.06.2016].

14. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 239 z późn. zm.) // Режим доступу – <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-24-kwietnia-2003-r-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-i-o-wolontariacie/> [05.06.2016].

15. Wygnański Jakub, Co to są NGO-sy?, 05/06/2011 // Режим доступу – <http://osektorze.ngo.pl/x/631717> [05.06.2016].

16. Zieliński Eugeniusz, Administracja rządowa i samorządowa w Polsce, Warszawa, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, 2013, 438 s.