

УДК 321 (438)

ВЗАЄМОДІЯ ТРЕТЬОГО СЕКТОРУ ТА ВЛАДИ У РЕГУЛЮВАННІ СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ В СУЧАСНІЙ ПОЛЬЩІ**Лесняк Віталій Юрійович** – кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри політології та соціології Рівненського державного гуманітарного університету

У статті досліджується проблема співпраці між органами державного управління та громадськими організаціями в Польщі. На основі аналізу наукової літератури та законодавчих норм вирішено основні завдання дослідження. Окреслено умови розвитку громадянського суспільства в Польщі, визначено правові основи співпраці між владною адміністрацією та громадськими організаціями в Польщі у регулюванні соціальних проблем. Особливу увагу приділено визначенню основних засад партнерства та форм фінансової і позафінансової співпраці між органами державного управління і неурядовими організаціями в Польщі у вирішенні питань соціальної політики. У результаті дослідження з'ясовано, що основним правовим інструментом співпраці між органами державного і місцевого управління та неурядовими організаціями є Закон про діяльність суспільної користі і волонтерат, що визначає насамперед механізми взаємодії та правову базу для дотування суспільно корисної діяльності, яку здійснюють громадські організації. У процесі аналізу узагальнено ефективні елементи польського досвіду в створенні механізмів співпраці між громадськими організаціями та владними інститутами в сфері регулювання завдань соціальної політики.

Ключові слова: взаємодія, владні інститути, третій сектор, соціальні проблеми, Польща

В статье исследуется проблема сотрудничества между органами государственного управления и общественными организациями в Польше. На основе анализа научной литературы и законодательных норм решены основные задачи исследования. Определены условия развития гражданского общества в Польше, определены правовые основы сотрудничества между администрацией и общественными организациями в Польше в регулировании социальных проблем. Особое внимание уделено определению основных принципов партнерства и форм финансового и нефинансового сотрудничества между органами государственного управления и неправительственными организациями в Польше в решении вопросов социальной политики. В результате исследования определено, что основным правовым инструментом сотрудничества между органами государственного, местного управления и неправительственными организациями является Закон о деятельности общественной пользы и волонтерат, который определяет прежде всего механизмы взаимодействия и правовую базу для дотирования общественно полезной деятельности, осуществляемой общественными организациями. В процессе анализа обобщены эффективные элементы польского опыта в создании механизмов сотрудничества между общественными организациями и институтами в сфере регулирования социальной политики.

Ключевые слова: взаимодействие, властные институты, третий сектор, социальные проблемы, Польша

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 in regulation of social problems are determined. Special attention is paid to the principles of partnership between the public administration and non-governmental organizations in Poland in social politics. 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 in regulation of social politics.

Keywords: interaction, public administration, third sector, social problems, Poland

Трансформаційний досвід постсоціалістичних держав Центрально-Східної Європи засвідчує, що участь громадських об'єднань у процесі прийняття політичних рішень сприяє більшій ефективності державного управління, підвищує рівень довіри громадян до політичних еліт. В Україні подібна взаємодія є вкрай необхідною, оскільки країна перебуває в умовах кардинальних змін. Тим не менше, роль інститутів

громадянського суспільства не стає ключовою в організації суспільно-політичного життя та вирішенні соціально-економічних проблем населення. Ставлення влади до громадських організацій залишається досить вибірковою, залежно від поточних пріоритетів. Політичні еліти, як правило, заохочують громадські організації до співпраці, маючи мотивацію прагматично задовольнити лише власні потреби. Тому для виявлення можливих шляхів вдосконалення взаємодії влади та суспільства у питаннях соціальної політики потрібно опиратись на світовий досвід реформування такої співпраці. Польща, як відомо, стала на шлях демократизації однією з перших серед країн Центральної та Східної Європи. Здобуті ж польською нацією результати у сфері соціальної політики багато в чому є успішними, як і досвід у вирішенні соціальних проблем.

Одним із ключових принципів регулювання соціальних викликів в Україні є забезпечення повноцінної взаємодії влади з громадськістю, що ґрунтувалася б насамперед на прозорих принципах двосторонньої співпраці між адміністрацією та громадськими організаціями. Адже ефективна реалізація соціальної політики, що передбачала б зняття соціальної напруженості, не можлива без посиленого впливу та контролю за нею з боку громадянського суспільства. Саме тому для досягнення ефективної двосторонньої співпраці між владою та українськими громадянами слід вивчати зарубіжний європейський досвід взаємодії органів державного управління та громадських організацій, впроваджуючи найбільш ефективні його принципи та механізми в українську практику регулювання соціальних проблем.

Практичні питання механізмів взаємодії владних інституцій та організацій громадянського суспільства в сучасній Польщі найбільш ґрунтовно розглянуті саме польськими дослідниками. Я. Косовські у праці «Співпраця одиниць територіального самоврядування з неурядовими організаціями» [1] детально висвітлив проблему правових аспектів співпраці між владою та третім сектором на регіональному та місцевому рівнях влади. У колективній праці М. Римші, П. Фрончака, Р. Скшипца, З. Веймана [2] здійснено експертизу стандартів співпраці публічної адміністрації з неурядовими організаціями в сучасній Польщі. У посібнику «Як співпрацювати з адміністрацією публічною» [3] 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 взаємодії, які становлять вагомий практичний інтерес для України в умовах ліквідації негативних наслідків економічної кризи, подолання соціальної нерівності та зняття соціальної напруженості.

Основна *мета та завдання* наукової статті передбачають конкретизацію основних засад взаємодії третього сектору та влади в сучасній Польщі при вирішенні основних соціальних проблем, з'ясування ефективних елементів польського досвіду у побудові системної співпраці між владними інституціями та громадськими організаціями у розв'язанні завдань соціальної політики.

В умовах проведення наукового дослідження застосовувалися такі основні наукові методи: статистичний, порівняльний, формально-правовий; також було використано соціологічний, історичний, системний та інституційний наукові підходи. Особливої уваги надано узагальненню статистичної інформації щодо розвитку третього сектору у Польщі, а також аналізу нормативно-правового регулювання у системі польського законодавства взаємодії влади та неурядових організацій.

Владні інституції сучасної Польщі утворюють розгалужений комплекс центральних та територіальних органів державної та місцевої влади, котрі покликані служити задоволенню потреб, що виникають в результаті співіснування людей у соціумі. Структуру влади можна охарактеризувати, використовуючи принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Проте, аналізуючи проблему реалізації сфери соціальної політики, бачимо, що ключову роль у цьому питанні відіграє саме центральна урядова адміністрація, до якої належить уряд, прем'єр та його канцелярія; міністри та міністерства; керівники центральних державних відомств і комітетів. Структура ж урядової адміністрації на місцях представлена: воєводою, загальною територіальною адміністрацією; іншими суб'єктами урядової адміністрації на місцях. Самоврядна ж адміністрація з організаційної точки зору є «комплексом інституцій, що займаються публічними справами локальних спільнот». У гміні та повіті самоврядна адміністрація є «самостійним суб'єктом, що виконує публічні функції», а у воєводстві — суб'єктом, що «спільно приймає рішення з урядовою адміністрацією в справах публічних» [4, s.30].

Третій сектор традиційно асоціюється з неурядовими організаціями, які займаються неприбутковою діяльністю. Таке визначення пов'язане з поділом суспільства на державний сектор (перший сектор, що уособлюється з центральною та місцевою владою), сектор бізнесу (другий сектор, що діє задля прибутку), а також сектор неурядових організацій (третій сектор, діючий на користь суспільства, а не для прибутку). У Польщі ж основними правовими формами неурядових організацій є фундації та товариства.

Сучасні параметри системної взаємодії органів державного управління та неурядових організацій формують кілька основних засад такої співпраці. Серед них можна виокремити такі найважливіші [5, s. 9]: органи державного управління повинні уникати порушення незалежності громадських організацій, при тому, що адміністрація має право вимагати звітність щодо діяльності неурядових організацій; владні

інститути у визначенні політичних пріоритетів 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.

Важливим напрямом діяльності організацій третього сектору є поступове перебирання від першого сектору функцій соціальної допомоги та підтримки громадян. Причиною цьому є тривалий досвід системної співпраці влади та третього сектору, що залежить від рівня поширення в суспільстві взаємної довіри, добродійності, благодійності та волонтерського духу. Для поліпшення справ у сфері довіри до основних соціальних інститутів та залучення громадськості до вирішення наслідків затяжної соціально-економічної кризи здійснюються кроки до порозуміння з ключових соціальних проблем.

Згідно Загальнодержавного урядового реєстру суб'єктів національної економіки Польщі (REGON) станом на 31 грудня 2014 року було зареєстровано близько 7 тисяч фондів, а також 100 тисяч товариств [6]. Варто зазначити, що 117 тисяч зареєстрованих у Польщі організацій не здійснюють свою діяльність постійно. Товариство «Klon/Jawor» на основ результатів досліджень стверджує, що біля 70% організацій, які є у реєстрі, здійснюють свою діяльність [7, с.4]. Якщо у 1997 році діяло 27,4 тисяч організацій третього сектору, у 2005 році – 67,5 тисяч, в 2010 – 80,4 тисяч, то в 2012 році було їх вже 83,5 тисяч. Серед останніх у 2012 році 69,6 тисяч мали форму товариств, 8,5 тисяч – фондів, 3,6 тисяч – добровільні економічні, професійні спілки та об'єднання працевлаштувачів, а 1,8 тисяч – релігійні організації [8]. Що свідчить про стійке зростання кількості неурядових організацій.

Головними сферами діяльності організацій є: спорт, туризм, відпочинок, хобі (34%), навчання та виховання (15%), культура та мистецтво (13%), соціальні послуги та соціальна допомога (8%), охорона здоров'я (7%), місцевий розвиток (6%) [7, с.5].

На даний час у Польщі досить вдало реалізовано 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.

Основним чинним правовим актом, який регламентує співробітництво між адміністрацією і громадськими організаціями у Польщі є Закон про діяльність суспільної користі і волонтерів від 24 квітня 2003 року [9], який перш за все визначає механізми взаємодії і правові межі фінансування діяльності організацій суспільної користі з державних фондів. До організацій суспільної користі належать ті неурядові організації, котрі, згідно ст. 3 і 4 Закону про діяльність суспільної користі і волонтерів [9], проводять діяльність у сфері: соціальної допомоги; підтримки родини; професійної реінтеграції осіб, котрі перебувають на межі суспільного виключення; благодійної діяльності; охорони здоров'я; діяльності в інтересах неповносправних осіб, безробітних, осіб пенсійного віку; розвитку підприємництва; місцевих спільнот; допомоги жертвам катастроф та збройних конфліктів; діяльності з охорони материнства, батьківства, захисту прав дитини; протистояння шкідливим звичкам та суспільним патологіям тощо. Крім того, згідно Закону, органи публічної адміністрації зобов'язані співпрацювати з усіма громадськими організаціями, а не лише організаціями, які володіють статусом організацій суспільної користі [3, с. 5].

Завдяки регламентованим у Законі правовим основам системного співробітництва попередні практики уряду і місцевих органів влади, котрі самостійно розподіляли 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 [3, с. 4].

Згідно зі ст. 5 Закону про діяльність суспільної користі і волонтерів, співпраця між державними та місцевими органами влади та громадськими організаціями відбувається, зокрема, у таких формах [9]: 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 [10], 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 [11].

Ужитий в ст. 5 Закону про діяльність суспільної користі і волонтеріат 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» [12, s. 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) [12, s. 18], до яких також можуть відноситись різні форми організаційної підтримки [1, s. 36-37]: адміністративна допомога; безкоштовне надання громадським організаціям приміщень для здійснення діяльності відповідно до статуту; участь представників громадських організацій у засіданнях державних органів та інституцій місцевого самоврядування; співпраця у сфері громадської оцінки тендерних процедур; 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 волонтеріат зобов'язує владні органи приймати до 30 листопада відповідні річні програми співпраці з громадськими організаціями [9]. Тому саме в рамках виконання таких програм співпраці здійснюються різноманітні заплановані форми співпраці між адміністрацією та неурядовими організаціями.

Однією з основних тенденцій сучасної соціальної політики та функціонування владної адміністрації є зростаюча взаємодія публічної влади з неурядовими організаціями у сфері надання громадянам публічних послуг [5, s. 7]. Третій сектор, маючи неприбутковий характер, переймає на себе надання таких послуг: індивідуальна соціальна допомога; піклування за хворими особами, емігрантами, біженцями, навчання, надання послуг у сфері культури; прав людини; охорона навколишнього середовища. Сфера такої діяльності постійно розширюється та передбачає охоплення нових галузей. Роль держави а особі різних вданих інституцій зводиться до визначення принципів надання організаціями третього сектора соціальних послуг, їх фінансування та здійснення контролю за їх виконанням.

Основним правовим документом, що регулює співпрацю між адміністрацією і неурядовими організаціями у Польщі, є Закон про діяльність суспільної користі і волонтеріат, який визначає сталі 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. Встановлюючи статус організації суспільної корисності, Закон 2003 року має за мету спрямовувати третій сектор проводити діяльність, котра важлива для держави та передбачає вирішення насамперед соціальних проблем. 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 подальшого аналізу наукової проблеми можуть полягати у продовженні системного збору та інтерпретації емпіричних даних щодо ефективності впровадження існуючих принципів 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. Адже перспективним напрямом для України є розроблення шляхів ефективного діалогу органів влади з громадськістю на принципах партнерства та довіри, зокрема у сфері реалізації державних цільових програм, обласних програм сприяння розвитку соціальної сфери.

ЛІТЕРАТУРА: 1. Kosowski J. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi / J. Kosowski. — Warszawa: Wolters Kluwer Polska. — 2012. — 222 s. 2. Rymśza M. Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Ekspertyza przygotowana na zlecenie MPiPS / M. Rymśza, P. Frączak, R. Skrzypiec, Z. Wejmann. — Warszawa: MPiPS, 2007. — 69 s. 3. Skiba R. Jak współpracować

z administracją publiczną? / R. Skiba, R. Niecikowska. — Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawór, 2005. — 28 s. **4.** Zieliński E. Administracja rządowa i samorządowa w Polsce / Zieliński E. — Warszawa: Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, 2013. — 438 s. **5.** 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. **6.** Liczba NGO w Polsce. — Режим доступу до ресурсу [Access to the resource]: <http://fakty.ngo.pl/liczba-ngo>. **7.** Piotr Adamiak, Beata Charycka, Marta Gumkowska, Polskie organizacje pozarządowe 2015, Stowarzyszenie Klon / Jowór, Warszawa, 2015. — 20 s. **8.** GUS: rośnie liczba organizacji pozarządowych. — Режим доступу до ресурсу [Access to the resource]: <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/gus-rosnie-liczba-organizacji-pozarządowych/11q6t>. **9.** 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>. **10.** 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>. **11.** 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>. **12.** Żołędowska M. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Praktyczny komentarz, stan prawny 30 maja 2011 r. / M. Żołędowska. — Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2011. — 102 s.