

МОДЕЛЬ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

У статті здійснюється аналіз ефективності публічних органів влади Республіки Польща відповідальних за регіональну політику та регіональний розвиток. Автор виокремлює особливості розподілу компетенції між урядовою та самоврядною адміністраціями в регіоні. Відзначаються форми взаємодії неурядових громадських організацій та місцевого самоврядування.

Ключові слова: *регіональна політика, децентралізація, інституціоналізація, адміністративна реформа.*

У демократичних країнах однією з головних причин інституціоналізації регіональної політики є усвідомлення того, що географічний, або просторовий чинник має значний вплив на ефективність функціонування політичної системи. Процес управління регіональним розвитком зародився як засіб розв'язання державою проблем, які не можуть бути вирішені за рахунок ринкової економіки, як один із інструментів уникнення значних дисбалансів у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів.

Основними аргументами, які актуалізують аналіз дослідження регіонального управління в Польщі, визначено раціональність розподілу владних повноважень та компетенції між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом та воєводством; створення держави нового типу, яка служить своїм громадянам і, спираючись на самоврядні інститути та громадянське суспільство, дає можливість формувати і контролювати органи публічної влади. Польський досвід свідчить про те, що зробити державне управління ефективним без децентралізації у сучасній Європі нереально. Тобто загальні принципи дієвої адміністративної реформи та регіональної політики у будь-якій країні регіону будуть практично тотожні.

Відтак основним завданням нашого дослідження постає розкриття особливостей інституціоналізації польських публічних органів влади на регіональному рівні. Науково-теоретичною базою послужили напрацювання польських та українських дослідників — М. Кулеші, Й. Регульські, Й. Шафран, А. Штандо, С. Бочарова, В. Малиновського, С.Рєви, А. Ткачук та ін., а також нормативно-правові акти РП.

У кожній державі на регіональну політику суттєво впливають законодавчі органи — парламенти, які здійснюють її законодавче забезпечення й визначають основні засади, та Глави держав, що, як правило, забезпечують чи гарантують реалізацію будь-якої політики, зокрема й регіональної. Відповідно, розподіл ролей варіюється залежно від форми державного правління, тому для визначення інституційного механізму регіональної політики доцільно розглядати діяльність лише тих органів, що належать до державної влади чи мають міжвідомчий характер і є спеціально уповноваженими в сфері регіональної політики [3, с. 69].

Ефективність регіональної політики, згідно польського досвіду, побудована на основі норм Акту про Принципи підтримки регіонального розвитку і структурних фондів (2000 р.) [13]. Так, Центральний рівень визначає Рада Міністрів, яка відповідає за загальну координацію державної політики розвитку регіонів, а також затверджує головні документи, що регламентують сферу регіонального розвитку. Рада Міністрів приймає Національну стратегію регіонального розвитку у вигляді постанови, Програму допомоги [для воєводств], а також є однією із сторін при укладанні контрактів

воєводств [контракт між центральним урядом і воєводствами], відповідає за реалізацію секторних стратегій і програм та інших оперативних документів [8, с. 176].

Ключова роль у системі регіонального розвитку Польщі належить міністру, у сфері відповідальності якого є регіональний розвиток. Міністр координує всі заходи, що відносяться до державної політики регіонального розвитку та її реалізації на основі норм Акту про Правила підтримки регіонального розвитку, а також всі програми, що мають спільне з ЄС фінансування. Від імені уряду та в рамках своїх повноважень міністр веде переговори щодо контрактів воєводств, координує фінансові ресурси агентств і залишки коштів, виділених іншими міністерствами, відповідає за моніторинг і оцінювання програм надання допомоги та виконання контрактів воєводств. З цією метою міністр створює Національний комітет моніторингу і є його головою.

Вперше посаду міністра, відповідального за регіональний розвиток, було введено Законом про урядову адміністрацію від 3 грудня 1999 р. [14]. Таке законодавче закріплення відзначило важливість подальшого реформування регіонального управління. Наступним важливим кроком стало створення в Раді міністрів Міністерства регіонального розвитку і будівництва (2000-2001 рр.), в 2001-2005 рр. регіональна проблематика входила до сфери діяльності міністра економіки. В 2005 році знову утворено посаду міністра регіонального розвитку, який координував регіональну політику і діяльність в сфері європейської політики згуртування. Відтак, створення окремого міністерства підкреслило зростання значення регіональної проблематики перед вступом до ЄС. На сьогоднішній день в Раді міністрів функціонує Міністерство інфраструктури та розвитку, яке очолює Віце-прем'єр-міністр Ельжбета Беньковська [12].

Слід констатувати, що у зв'язку з проведенням демократичних реформ в Польщі виробився новий рівень політичних відносин. Це можна прослідкувати на прикладі сфери регіонального управління. Так, незважаючи на вибори 2011 року, зміну уряду в Польщі (більшість міністрів продовжили працювати), а головний координатор реформи обійняв посаду міністра адміністрування та інформатизації, відтак модернізація стратегічного та регіонального управління продовжувалася наступним урядом та підходить до завершення.

Далі варто зауважити, що підвищенню ефективності регулювання регіональної політики сприяло створення координаційних та дорадчих органів. Показовою практикою стало утворення Департаменту із питань регіонального розвитку при міністерстві економіки та Комітету з регіональної політики при Раді Міністрів Польщі, завданням яких була координація діяльності міністерств.

Починаючи з 2001 р. Комітет Ради Міністрів мав справу з проблемами соціально-економічного розвитку, не розглядаючи регіональний розвиток відокремлено. Варто чітко сказати, що з цього моменту можна спостерігати повільний, але все ж таки існуючий процес рецентралізації регіональної політики і створення моделі загального врядування [1, с. 21].

Зазначимо, що згідно Закону про принципи підтримки регіонального розвитку [13] (стаття 8) при Голові Ради Міністрів створюється Рада регіональної політики, яка є експертно дорадчим органом у справах, що стосується регіонального розвитку. До завдань Ради належить оцінювання проектів національної стратегії регіонального розвитку, проектів програм підтримки, проектів нормативно-правових актів, пов'язаних з пріоритетами політики регіонального розвитку, звітів, інформацій і подань щодо воєводських контрактів, стану узгодження проектів різноманітних планів і програм до національної стратегії регіонального розвитку тощо

Необхідно зауважити, що в усіх органах виконавчої влади була створена посада генерального директора, який підпорядковується міністрові, керівникові центрального

органу або воєводи. Саме ця посадова особа покликана забезпечувати функціонування й «інституційну пам'ять» органу. Він організує його роботу та набирає кадри. Така посада утворена для відділення політичних функцій міністрів чи воєвод від професійного урядового корпусу. На сьогоднішній день в складі Міністерства інфраструктури та розвитку функціонує Бюро Генерального директора, яке відповідає за безперервність діяльності Міністерства [12].

До іншої групи центральних органів, створеної для управління й координації в царині регіональної політики, відносять три агентства регіонального розвитку національного рівня: Польське агентство регіонального розвитку, створене з метою надання підтримки процесам регіонального розвитку; нині виконує програми економічного й соціального згуртування, Агентство промислового розвитку, яке координує дослідження з питань регіонального розвитку та допомагає втілювати програми на місцях; Національна асоціація агентств регіонального розвитку, на яку покладено освітні функції, зокрема: організація навчальних програм, для урядовців регіонального та місцевого рівнів, проведення семінарів, круглих столів, обмін інформацією, консультації.

Взагалі, Польща протягом 90-х років стала лідером серед держав Центральної та Східної Європи за кількістю агентств регіонального розвитку (90 % всіх зареєстрованих організацій). Особливістю польських АРР є їхня чітка прив'язка до адміністративно-територіального устрою. Окрім того, більшість з них створена з ініціативи воєвод чи органів місцевого самоврядування за підтримки Польського агентства регіонального розвитку [4, с. 253].

Щодо регіонального рівня, то згідно з нормами Акту про Місцеве самоуправління у воєводствах [15] і Акту про Принципи підтримки регіонального розвитку [13] органи місцевого самоврядування воєводств (регіонів), а від їх імені Рада керівників воєводства відповідають за вироблення та реалізацію регіональної політики воєводства. Таким чином, Рада відповідає за складання програм і координацію їх впровадження на рівні регіону, а також контроль і моніторинг заходів, що проводяться на території воєводства .

Не можемо лишити поза увагою детальний розгляд основних інституцій регіонального самоврядування. Представницьким органом воєводського самоврядування є сеймик воєводства. Депутати сеймику обираються під час загальних, прямих виборів за пропорційною системою. До компетенції сеймику належить ухвалення стратегії розвитку воєводства та довгострокових програм, встановлення засад управління майном воєводства, ухвалення бюджету та плану економічного розвитку воєводства, пріоритетів міжнародної співпраці воєводства, ухвалення рішень про участь у міжнародних регіональних об'єднаннях, а також обрання та відкликання уряду воєводства [6, с. 15].

Виконавчим органом воєводства є уряд (*Zarząd województwa*), який діє під керівництвом маршалка воєводства, якого обирає сеймик зі свого складу. До завдань виконавчого органу належить виконання ухвал сеймику, розпорядження майном, підготовка проекту та виконання бюджету воєводства. Маршалок організовує роботу воєводського уряду та уряду маршалківського, керує поточними справами воєводства, а також репрезентує воєводство у зовнішніх стосунках [10, с. 196].

Органами державного нагляду за діяльністю воєводського самоврядування є Голова Ради Міністрів та воєвода, а в фінансових питаннях – регіональна рахункова палата. Так, згідно зі статтею 152 Конституції Республіки Польща представником Ради Міністрів у воєводстві є воєвода. Відповідно до унітарного характеру країни основним завданням воєводи є забезпечення єдності дій одиниць територіального самоврядування з генеральним напрямком політики країни [11]. Як передбачено статтею 7 Закону від 5

червня 1998р. про урядову адміністрацію у воєводствах, воєвода є органом нагляду за територіальним самоврядуванням, а також представником інтересів державної казни [14]. Воєвода як представник Ради Міністрів відповідає за виконання політики уряду в межах воєводства. До його завдань належить також забезпечення співпраці урядової та самоврядної адміністрацій у межах воєводства та керування цими одиницями у разі надзвичайних ситуацій.

Відтак, наведений розподіл компетенції між урядовою та самоврядною адміністраціями в регіоні є спробою поєднання принципу децентралізації та регіоналізації з принципами унітарної держави. В результаті, органи самоврядування перебрали відповідальність за встановлення цілей регіональної політики та їх реалізацію, а також за результати проведення цієї політики. Це призвело до виникнення інтра регіональної політики (від англ. *intra regional* – внутрішньорегіональна), тобто такої, що підтримує розвиток потенціалу воєводства. Натомість уряд відповідає за встановлення загальних цілей регіонального розвитку, уточнення діяльності органів самоврядування, вирівнювання диспропорцій між регіонами – все це переросло у формування інтеррегіональної політики (від англ. *inter regional* – зовнішньорегіональна), яка проводилася на урядовому рівні [2, с. 15].

В подібному контексті варто розглянути думку польського дослідника М.Кулеші, який вважав, що важливим інституційним механізмом, спрямованим на формування місцевого самоврядування на регіональному рівні, було також запровадження у воєводствах РП мережі представників уповноваженого уряду з питань реформування територіального управління. Така структурна одиниця польської влади створена з метою адаптації реформаторських кроків на місцях. Особливість цього інституту полягала в тому, що до їх складу повинні входити лише ті особи, котрі жодним чином не були пов'язані з органами влади воєводств, чисельний склад яких в той час складали представники старого комуністичного режиму. Відтак, з одного боку, було здійснено люстрацію владних кадрів, а з іншого – усунуто небезпеку демаршу «старої» еліти щодо політики реформ. Саме тому, офіси представників Уповноваженого уряду стали першими елементами некомуністичної системи управління територіями Польщі [9].

Отож, польський досвід «мереж представників уповноважених» зарекомендував себе як ефективний механізм впровадження і наступних кроків галузевих й територіальних реформ, оскільки функціонував за принципом політичної та адміністративної незалежності і незаангажованості реформаторів, котрі підпорядковувалися безпосередньо прем'єр-міністру.

Загалом, коло інститутів, які безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій, крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування різного рівня, достатньо широкий: національні агентства розвитку, торговельно-комерційні та промислові палати, бізнесові та інноваційні центри тощо. Дослідники відзначають, що системній співпраці між неурядовими громадськими організаціями та місцевим самоврядуванням існують такі форми взаємодії: спільні консультації щодо прийняття тих чи інших рішень, що стосуються життя громади; участь неурядових громадських організацій у спільному визначенні стратегії місцевого розвитку, зокрема – регіональних планів розвитку; окреслення умов і процедури формування дотацій з місцевого бюджету на програми неурядових громадських організацій, що мають на меті реалізацію інноваційних проектів у межах місцевої громади; участь неурядових громадських організацій в тендерах на виконання тих чи інших публічних завдань; формування місцевих законопроектів (рішень місцевих рад), які комплексно окреслюють цілі, механізми і форми співпраці самоврядування і неурядових громадських організацій; неурядова громадська організація набуває права використання

ресурсів місцевої інфраструктури, інформації, експертів, інформаційних каналів тощо [7, с. 70].

Попри той факт, що реформа запроваджена із запізненням, Польща стала першою центральноєвропейською державою, яка створила міцні регіони з відносно великою автономією та провела всеохоплюючу реформу адміністративно-територіальної структури. Оскільки, активізування регіональної політики та необхідність підвищення її ефективності потребувало, водночас, збільшення політичної ролі регіонів у системі відносин в Євросоюзі. Для цього змінено фундамент політичної єдності: по-перше, в умовах поглиблення інституційно-політичної інтеграції ЄС – формування та здійснення регіональної політики відбуватиметься не на національному, а на наднаціональному рівні (тобто провідну роль у її визначенні відіграють вже не національні уряди окремих країн, а загальноєвропейські інституції) [5, с.121]; по-друге, регіональну політику формуватимуть та здійснюватимуть за уніфікованими стандартами та правовими нормами, додержання яких обов'язкове для всіх країн-учасниць Союзу і які в імперативному порядку перетворюються на норми національного законодавства; по-третє, сучасна регіональна політика Польщі є невід'ємною складовою загальної інтеграційної політики, що її спільно проводять країни-учасниці Євросоюзу, тому її слід розглядати крізь призму стратегічного завдання – формування єдиної, гомогенної Європи.

Отже, оновлення системи регіонального управління передбачає застосування інноваційних підходів до вирішення нагальних питань регіонального розвитку, які б зменшували ступінь державного втручання та активізували власний потенціал саморозвитку регіонів. В цьому сенсі важливо, щоб регіональний політичний процес розглядався як один із основних об'єктів у політичному реформуванні.

1. Бабаєв В.М. Сучасні політичні практики країн Європи: досвід для формування регіональної політики в Україні / В.М.Бабаєв // Державне будівництво. Світовий досвід державного управління: теорія та практика. – 2007. – № 1. – С. 3–28.
2. Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С.Бочаров // Схід. – 2009. – №4 (95). – С.12-19.
3. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М.Дацишин, В.Керецьман – К.: Вид-во «К.І.С.», 2007. – 102 с.
4. Карпець С.Л. Світовий досвід управління регіональним розвитком / С.Л.Карпець // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. – Житомир, 2008. – № 2(44). – С.252-258.
5. Кондратьєва Н.Б. Образ Європи в регіональній політиці ЄС / Н.Б.Кондратьєва // Современная Европа. – 2007. – №2. – С. 116-128.
6. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України / В.Малиновський // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи: матеріали наук.-практ. конф. (17–18 травня 2007 р.) / відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк: Волинська обласна друкарня, 2007. – С. 15–18.
7. Рева С. Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики: порівняння досвіду України і Польщі / С.Рева // Політичний менеджмент – 2006. – № 5. – С. 67–73. 193
8. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / В.Куйбіда, А.Ткачук, Т.Забуковець-Ковачик; за заг. ред. Р.Ткачука. – К.: Леста, 2010. – 224 с. (197)
9. Реформа публічної адміністрації в Польщі : введення повітів [Електронний ресурс] / Міхал Кулеша // Публічна адміністрація – польський досвід. – Режим доступу: http://www.civicportal.org/biblioteka1/2_Administracja/publiczna_8/Kulesza_adm.pdf
10. Ткачук А.Ф. Місцевий та регіональний розвиток. Участь громадян у місцевому розвитку. Практичний посібник для практичних людей / Анатолій Ткачук.– К. : ІКЦ «Легальний статус», 2012. – 144 с.
11. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ogłoszono w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
12. Ministerstwo infrastruktury i rozwoju RP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mir.gov.pl/ministerstwo/ministrowie/ministrowie/strony/kierownictwo_ministerstwa.aspx
13. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000r. D.U. Nr 48/1998, poz. 550.

14. Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943) oraz jej nowelizacja z dnia 24 lipca 1999 roku (Dz.U. 1999, nr 70, poz. 778)
15. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r., Nr 16, poz. 95, z późn. zm.) od dnia 1 stycznia 1998r. – zmiana nazwy: ustawa o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).
16. Regulski J. Local government reform in Poland : an insider's story / JRegulski. – Budapest : OSI/LGI, 2003. – 263 p.
17. Szafran J. Implementacja unijnej polityki regionalnej w Polsce./ Joanna Szafran – Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2010. – 158 s.
18. Sztando A. Polityka intraregionalna – pojęcie, podmioty, cele i instrumenty / Andrzej Sztando // Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. – 2010. – № 110. – S.184-194.

The efficiency of public authorities of the Republic of Poland responsible for regional policy and regional development is analyzed in the article. The author identifies features of the distribution of competences between the government and self-government administration in the region. Forms of interaction between NGOs and local government are noted.

Keywords: regional policy, decentralization, institutionalization, administrative reform.

В статье проводится анализ эффективности публичных органов власти Республики Польша ответственных за региональную политику и региональное развитие. Автор выделяет особенности распределения компетенции между правительственной и самоуправляющейся администрациями в регионе. Отмечаются формы взаимодействия неправительственных организаций и местного самоуправления.

Ключевые слова: региональная политика, децентрализация, институционализация, административная реформа.

УДК 341.231.14
ББК 67.4 (4УКР)

Ігор Зварич

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН У КОНТЕКСТІ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Розглянуто систему міжнародно-правових стандартів захисту прав національних меншин у аспекті вітчизняної практики їх дотримання.

Ключові слова: міжнародно-правові стандарти захисту прав етнонаціональних меншин, колективні права національних меншин, міжнародні інституції захисту прав етнонаціональних меншин.

Комплекс питань щодо дотримання міжнародно-правових стандартів належного захисту етнонаціональних меншин є однією з актуальних та складних проблем як сучасного міжнародного права, так і практики управління етнополітичними процесами у державах із поліетнічним складом населення, у тому числі в Україні.

На наше переконання, наводити окремі праці щодо міжнародно-правових стандартів захисту прав етнонаціональних меншин з їх широкого загалу, що давно увійшли у вітчизняний науковий простір, який активно поповнюється особливо в останній час, потреби немає. Зокрема, і тому, що низка з них наводиться у переліку використаних джерел. Одночасно питання їхньої імплементації у вітчизняну практику їх дотримання є, на наш погляд, не тільки актуальним, а і також своєчасним у контексті сучасних подій в Україні та світі, що і стало домінуючою метою цієї наукової розвідки.