

УДК 35.051.5.3.071(438)

Досвід державного управління розвитком територій у Польщі

Л.Л. ПРОКОПЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

Авторське резюме

Аналізуються досвід державного управління розвитком територій у Польщі, зокрема основні положення законів Республіки Польща «Про засади підтримки регіонального розвитку» від 12 травня 2000 р. та «Про засади здійснення політики розвитку» від 6 грудня 2006 р., дається характеристика нормативно закріплених типів стратегій розвитку (довгострокової, середньострокової, національної стратегії регіонального розвитку, міжрегіональних та воєводських стратегій тощо, порядок їх підготовки, затвердження та реалізації. Розкриваються засади державної підтримки регіонального розвитку, її цілі та завдання, порядок підготовки програм підтримки регіонального розвитку, інституційне забезпечення, насамперед роль Ради регіональної політики і Спільної комісії уряду та територіального самоврядування. Значне місце відведено аналізу практики укладання воєводських контрактів між Радою міністрів і воєводським самоврядуванням.

Ключові слова: державне управління розвитком територій, стратегії розвитку, державна підтримка регіонального розвитку, Рада регіональної політики, Спільна комісія уряду та територіального самоврядування, програми підтримки регіонального розвитку, воєводські контракти.

Experience of state administration of development of territories in Poland

L.L. PROKOPENKO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

Abstract

The experience of public administration of the territories in Poland, in particular, the main provisions of the laws of the Republic of Poland «On the principles of regional development support» from May 12, 2000, and «On the basis of development policy» on December 6, 2006, describes the types of regulatory consolidation policies (long-term, medium-term, national strategy for regional development, inter-regional and voivodeship strategies, etc.), the order of their preparation, approval and implementation. Disclosed basis of state support for regional development, its goals and objectives, the procedure for preparation programs to support regional development, institutional support, in particular the role of the Council of Regional Policy and the Joint Commission of the Government and local self-government. A significant place is given to the analysis of the practice of signing voivodeship contracts between the Council of Ministers and the voivodeship self-government.

Keywords: public administration development areas, development strategies, government support for regional development, the Council of Regional Policy, the Joint Commission of the Government and local self-government, programs to support regional development, voivodeship contracts.

Постановка проблеми. Необхідність реформування в Україні державної регіональної політики та вдосконалення державного управління розвитком територій обумовлюють потребу ґрунтовного вивчення зарубіжної практики, передусім аналізу досвіду країн Європейського Союзу. У цьому контексті важливе значення має дослідження досвіду державного управління розвитком територій у Польщі, розробки та реалізації різних типів стратегій розвитку, державної підтримки регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам державного управління розвитком територій присвячено досить широке коло праць, серед яких можна назвати публікації

М.І. Долішнього, В.Ю. Керецмана, В.В. Мамонової, С.А. Романюка та ін. Проте ряд питань досі залишається малодослідженим, зокрема, недостатньо узагальнений польський досвід державного управління розвитком територій.

Мета дослідження. Метою статті є аналіз досвіду державного управління розвитком територій у Польщі та можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основною метою реформ у Польщі було здійснення децентралізації і передача завдань та повноважень державної адміністрації, включаючи її підрозділи на місцях, у відання органів місцевого самоврядування. Одним із за-

© Л.Л. Прокопенко, 2013

садничих принципів Конституції Республіки Польща став принцип децентралізації повноважень, відповідальності та засобів публічної адміністрації. Згідно зі ст. 15 Конституції територіальний устрій держави «забезпечує децентралізацію публічної влади», а ст. 16 гарантує участь місцевого самоврядування у здійсненні публічної влади, причому «суттєву частину публічних завдань, що належать йому, самоврядування виконує від власного імені і під власну відповідальність» [1, с. 8].

Власне це стосується і реалізації політики розвитку, під якою Закон Республіки Польща «Про засади здійснення політики розвитку» від 6 грудня 2006 р. розуміє сукупність взаємопов'язаних дій, які здійснюються з метою забезпечення тривалого і сталого розвитку країни, соціально-економічної, регіональної і територіальної згуртованості, підвищення конкурентоспроможності економіки, а також створення нових робочих місць у масштабах країни, регіону або території. Ст. 3 закону суб'єктами реалізації політики розвитку визначає Раду міністрів, самоврядування воєводства та самоврядування повітове і гмінне [6].

Політика розвитку здійснюється, передусім, на основі стратегій розвитку, яких у Польщі нормативно закріплено декілька типів:

- довгострокова стратегія розвитку країни – документ, який окреслює головні тренди, виклики і сценарії соціально-економічного розвитку держави, напрями територіального господарювання з позицій сталого розвитку на період щонайменше 15 років;
- середньострокова стратегія розвитку країни – документ, в якому окреслюються базові умови, цілі і напрями розвитку країни у соціальному, економічному, регіональному і територіальному вимірах на період 4-10 років. Середньострокова стратегія реалізується через стратегії розвитку, а також за допомогою програм, які враховують терміни дії програм ЄС;
- інші стратегії розвитку – документи, що окреслюють базові умови, цілі і напрями розвитку у параметрах, визначених середньостроковою стратегією розвитку країни щодо розвитку регіонів, територій, секторів або галузей, які реалізуються за допомогою програм. До стратегій розвитку, які стосуються регіонів, віднесені національна стратегія регіонального розвитку, міжрегіональні стратегії і стратегії розвитку воєводств [6].

Довгострокова стратегія розвитку країни детально визначає: головні тренди і виклики, що впливають як із внутрішнього розвитку держави, так і змін її зовнішнього оточення; комплексну соціально-економічну концепцію розвитку держави в довгостроковій перспективі з урахуванням соціального, економічно-

го, територіального та інституційного вимірів; сценарії соціально-економічного розвитку з урахуванням цілей і пріоритетів сталого розвитку; внутрішні і зовнішні умови просторового розвитку країни; цілі, напрями і пріоритети просторового розвитку і господарювання, а також засоби їх реалізації. У сфері просторового розвитку довгострокова стратегія розвитку країни окреслює основні елементи просторової структури країни, засади реалізації і координації політик, спрямованих на забезпечення просторової гармонії, рекомендації для урахування в середньостроковій стратегії розвитку країни, зокрема визначення проблемних питань національного значення [6].

Підготовку і узгодження проекту довгострокової стратегії розвитку країни координує голова Ради міністрів або призначений ним представник. У процесі опрацювання і узгодження стратегії сейм і сенат можуть проводити дебати щодо політики розвитку. Довгострокова стратегія розвитку на наступний період затверджується урядом щонайменше за рік до закінчення терміну дії попередньої стратегії. До неї можуть у будь-який час вноситися зміни залежно від зміни соціально-економічної ситуації [6].

Середньострокова стратегія розвитку країни містить: діагноз соціальної, економічної, регіональної і просторової ситуації країни з урахуванням стану середовища; прогноз трендів розвитку на період дії стратегії; окреслення стратегічних цілей на період дії стратегії у соціальному, економічному, регіональному і просторовому вимірах; показники реалізації; визначення напрямків державної політики щодо досягнення стратегічних цілей політики розвитку; окреслення напрямків втручання суб'єктів реалізації політики розвитку (Рада міністрів, самоврядування воєводств та самоврядування повітове і гмінне), які слугують досягненню стратегічних цілей політики розвитку; визначення проблемних питань національного і міжрегіонального значення, що вимагають втручання держави; встановлення системи реалізації, передусім принципів і процедур діяльності інституцій, що беруть участь у реалізації стратегії, які охоплюють порядок затвердження, моніторингу, контролю і звітності та спосіб координації діяльності цих інституцій, а також фінансові рамки [6].

Проект середньострокової стратегії розвитку країни розробляється і узгоджується міністром, відповідальним за справи регіонального розвитку, у співпраці з відповідними міністрами. Стратегія встановлює стратегічні завдання держави і принципи їх урахування в програмах, а також ураховує настанови, що містяться в довгостроковій стратегії розвитку країни.

Голова Ради міністрів щорічно до 31 липня інформує сейм і сенат про хід реалізації середньострокової стратегії розвитку з визначенням ступеня досягнення цілей довгострокової стратегії розвитку країни за попередній рік [6].

Інші стратегії розвитку пов'язані із середньостроковою стратегією розвитку країни і визначають: діагноз ситуації відносно сфери, охопленої стратегічним програмуванням з урахуванням стану середовища чи просторових диференціацій; прогноз трендів розвитку на період дії стратегії; визначення цілей розвитку в даній сфері; показники реалізації; окреслення напрямків втручання відповідно до виду стратегії, у воєводському чи територіальному підході; систему реалізації і фінансові рамки. Ці стратегії можуть охоплювати період більший, ніж визначено середньостроковою стратегією розвитку країни, якщо це обумовлюється специфікою розвитку чи впливає з міжнародних зобов'язань. У випадку більших часових рамок у вказаних стратегіях виділяється період, відповідний періоду зобов'язань середньострокової стратегії розвитку країни [6].

Проекти стратегій опрацьовують та узгоджують відповідні міністри з власної ініціативи або на виконання доручень голови Ради міністрів і подають їх міністрам, відповідальному за справи регіонального розвитку, на предмет висновку щодо відповідності середньостроковій стратегії розвитку країни. Він подає свій висновок Раді міністрів протягом 30 днів з дня отримання проекту, яка остаточно затверджує проект [6].

Проекти національної стратегії регіонального розвитку та міжрегіональних стратегій розробляються міністром, відповідальним за справи регіонального розвитку, за консультації з органами територіального самоврядування, а також з громадськими та господарськими партнерами і затверджуються Радою міністрів на період дії середньострокової стратегії розвитку країни. Національна стратегія регіонального розвитку окреслює умови, цілі і напрямки регіонального розвитку, політику держави щодо регіонів, їх груп та проблемних питань, принципи та механізми співпраці і координації діяльності Ради міністрів на рівні країни з діяльністю територіального самоврядування на рівні регіону [6].

Стратегії розвитку воєводств відповідно до закону «Про засади здійснення політики розвитку» та закону «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 р. (ст. 11) розробляє воєводське самоврядування, окреслюючи в них наступні цілі:

- збереження польськості, а також розвиток і формування національної, громадянської

і культурної свідомості жителів, збереження і розвиток локальної ідентичності;

- стимулювання господарської активності;
- підвищення рівня конкурентоспроможності та інноваційності економіки воєводства;
- збереження цінностей культурного та навколишнього середовища з урахуванням потреб майбутніх поколінь;
- формування та збереження територіальної цілісності [4; 6].

Стратегія розвитку воєводства містить: оцінку соціально-економічної ситуації воєводства; визначення стратегічних цілей розвитку воєводства; визначення напрямків діяльності самоврядування воєводства щодо досягнення стратегічних цілей розвитку воєводства. Вона має узгоджуватися з цілями середньострокової стратегії розвитку країни, національної стратегії регіонального розвитку, відповідних міжрегіональних стратегій, а також з планом територіального благоустрою воєводства. Стратегія розвитку воєводства має бути не пізніше 9 місяців після прийняття рішення про прийняття або актуалізацію вказаних стратегій чи плану застосована до них [4].

Стратегія розвитку воєводства реалізується через воєводські перспективні програми. Слід зазначити, що адміністрація воєводства, при формуванні стратегії розвитку і її реалізації, співпрацює з урядовою адміністрацією, особливо з воєводою, як представником Ради міністрів у воєводстві. Вона співпрацює також з органами локального самоврядування воєводства, іншими воєводствами, неурядовими організаціями, вищими навчальними закладами та науково-дослідними установами. Прийняття стратегії розвитку воєводства віднесено до виняткової компетенції воєводського сеймику [2, с.13; 3; 4].

В Республіці Польща, разом з тим, значна увага приділяється наданню відповідної допомоги місцевим органам влади. Основні напрямки такої підтримки визначені в Законі Республіки Польща «Про засади підтримки регіонального розвитку» від 12 травня 2000 р. Закон визначає підтримку регіонального розвитку як територіально спрямовану сферу діяльності уряду та урядової адміністрації щодо стійкого соціально-економічного розвитку і охорони середовища, що здійснюється у співпраці з територіальним самоврядуванням та громадськими і господарськими партнерами. Під останніми розуміються підприємці і роботодавці та їх організації, професійні спілки, неурядові організації та наукові інституції, сфера діяльності яких охоплює справи регіонального розвитку [5].

Підтримка регіонального розвитку має на меті, по-перше, розвиток окремих територій

країни, поліпшення якості й умов життя мешканців, а також рівня задоволення потреб самоврядних спільнот; по-друге, створення умов для підвищення їх конкурентоспроможності; по-третє, вирівнювання рівня розвитку окремих територій країни та вирівнювання шансів громадян незалежно від місця проживання, а також зменшення відставання слаборозвинених територій. Підтримка регіонального розвитку враховує: вимоги, які випливають з потреб зміцнення економічної згуртованості і територіальної цілісності Польщі як єдиної держави; потреб забезпечення оборони й безпеки держави; вимог охорони культурної спадщини [5].

Фінансова підтримка регіонального розвитку здійснюється на підставі національної стратегії регіонального розвитку та ініціатив самоврядування воєводств, відповідно до засад зрівноваженого розвитку. Вона спрямована на реалізацію наступних завдань:

- розвиток підприємництва, особливо малого і середнього бізнесу, господарчих інновацій, трансферу технологій;
- реструктуризації вибраних галузей публічних послуг та локальної і регіональної економіки, що базується на засадах зрівноваженого розвитку;
- створення нових робочих місць;
- інвестиції в сферу технічної і транспортної інфраструктури, які поліпшують умови здійснення економічних інвестицій;
- заходи в галузі освіти, зокрема інвестиції в освіту і навчання дорослих;
- заходи в сфері локальної і регіональної культури, як складових національної культури, а також збереження і розвиток культурної спадщини;
- інвестиції в поліпшення навколишнього середовища;
- розвиток інституцій, зайнятих підтримкою активності і діяльності самоврядних локальних і регіональних спільнот;
- студій та досліджень, необхідних для здійснення політики регіонального розвитку тощо [5].

Проблемами підтримки регіонального розвитку займається міністр, відповідальний за регіональний розвиток. Саме він, як зазначалося, готує проекти національної стратегії регіонального розвитку та програми підтримки. Ці проекти подаються для розгляду до Ради регіональної політики держави, Спільної комісії уряду та територіального самоврядування, воєводських адміністрацій, представництв громадських і господарських партнерів. Важлива роль у виробленні політики регіонального розвитку належить Раді регіональної політики держави, що діє при голові Ради міністрів. Рада створюється у складі 12-15 чле-

нів, 8 з яких призначаються головою уряду з числа осіб, які мають авторитет, відомі своїми знаннями і досвідом, необхідними для реалізації завдань Ради, інші члени призначаються головою уряду з числа депутатів сейму, що репрезентують всі його фракції. Перші з них призначаються на 6 років, а другі – на термін каденції сейму і сенату. 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 [5].

Національна стратегія регіонального розвитку визначає напрями і пріоритети політики регіонального розвитку держави і загальні засади визначення сфер підтримки, період дії стратегії, передбачувані видатки публічних коштів, засади і критерії фінансової підтримки воєводських програм за рахунок коштів державного бюджету, а також оцінка мінімального залучення коштів для їх співфінансування з бюджетів одиниць територіального самоврядування та позабюджетних коштів. Стратегія враховує, зокрема: концепцію просторового розвитку країни, довгострокову стратегію її регіонального розвитку, міжнародні зобов'язання, плани просторового розвитку воєводств, програми, що стосуються окремих галузей чи проблем, інші програми, затверджені урядом. При розробці національної стратегії беруться до уваги стратегії розвитку воєводств. Вона ухвалюється урядом щонайменше на 6 наступних бюджетних років і реалізується через програми підтримки. Рада міністрів раз на три роки подає до сейму інформацію щодо реалізації стратегії [5].

Проект програми підтримки регіонального розвитку подається до Ради міністрів до 31 жовтня року, який передує її початку. Програма затверджується урядом, у ній визначаються сфера, порядок і умови державної підтримки воєводських програм. У програмі визначається також її термін, рід завдань, які можуть отримати підтримку в рамках програми, або уточнення цих завдань, об'єктивовані критерії визначення сфер підтримки, в яких будуть реалізовані програма, критерії, виконання яких мають забезпечити самоврядування воєводств, для отримання підтримки задля регіонального розвитку, перелік суб'єктів, залучених до виконання програми, обсяг видатків на дофінансування завдань програми, передбачених у державному бюджеті, і передбачені ліміти видатків державного бюджету в

наступних бюджетних роках, детальний розпис джерел фінансування з державного бюджету, бюджетів гмін, повітів і воєводств та коштів з інших джерел, детальний порядок і коло оцінювання або контролю успішності та ефективності виконання завдань разом з суб'єктами, уповноваженими для контролю. Успішність виконання програми підтримки оцінюється спеціальним комітетом моніторингу, порядок створення якого, склад і завдання визначає Рада міністрів у своєму розпорядженні [5].

Міністр, відповідальний за регіональний розвиток, щорічно до 30 квітня подає до Ради міністрів звіт з аналізом виконання протягом минулого року програм підтримки і воєводських контрактів з точки зору господарності, своєчасності й ефективності реалізації, а також висновки щодо їх продовження, зміни чи закінчення. По закінченні виконання програми підтримки міністр подає до уряду кінцевий звіт про досягнуті результати [5].

Важлива роль у реалізації воєводських стратегій розвитку та програм належить воєводським контрактам, укладення яких було впроваджено в практику Законом «Про засади підтримки регіонального розвитку». У жовтні кожного року на основі державної Стратегії регіонального розвитку розробляється, як зазначалося, проект програми підтримки регіонального розвитку, яка затверджується Радою міністрів. У програмі окреслюються напрямки, порядок і умови підтримки державою воєводських програм, критерії відбору завдань, які можуть бути підтримані, обсяги фінансування та участь в їх реалізації бюджетів гмін, повітів і воєводств тощо [5].

Згідно зі ст. 17 Закону протягом місяця після оголошення програми, правління воєводства, яке хоче отримати підтримку, має направити подання, в якому визначає відповідність цілей, на які буде спрямована підтримка, напрямам і пріоритетам політики регіонального розвитку держави; перелік завдань, які потребують підтримки; джерела їх фінансування і розмір запланованих коштів з кожного з цих джерел; очікувану ефективність реалізації завдань та критерії її оцінки, а також бажану форму і обсяги підтримки з боку держави. До подання в обов'язковому порядку додаються стратегія розвитку воєводства і воєводські програми [5].

Сторонами воєводського контракту виступають Рада міністрів і воєводське самоврядування. Його основні умови узгоджуються в ході переговорів відповідного міністра та маршалка

воєводства і затверджуються головою Ради міністрів та сеймиком. Активну участь у виробленні регіональних контрактів бере воєвода [3; 5].

Сторони контракту окреслюють взаємні зобов'язання при його виконанні, визначаючи, зокрема: термін дії контракту, його завдання, порядок та строки їх виконання, а також засади контролю за їх виконанням. У контракті вказуються уповноважені органи, загальний обсяг видатків на виконання завдань, зазначених у контракті, й можливості, спосіб та джерела фінансування цих завдань, порядок та терміни фінансових розрахунків, порядок і вид звітності, принципи і метод аудиту, в тому числі фінансового контролю. Крім того, у контракті визначаються дії у випадку виявлення порушень у реалізації або фінансуванні завдань, правила і процедури для вирішення спорів та врегулювання претензій сторін договору, в тому числі фінансових претензій, порядок і процедура визначення змін або розірвання контракту. Важливе місце відведено визначенню порядку призначення, формування складу і завдань воєводського моніторингового комітету оцінки ефективності та якості реалізації контракту [5].

Ст. 19 Закону регламентує порядок укладення воєводського контракту. Після отримання подання воєводства міністр повідомляє маршалка воєводства про готовність до проведення переговорів, вказавши дату та місце першої наради сторін. Переговори мають розпочатися не пізніше 30 днів з дня отримання міністром воєводського подання і завершитися протягом 30 днів з дня оприлюднення Закону про державний бюджет. Уряд та правління воєводства зобов'язані надати один одному всю необхідну інформацію, пов'язану з предметом договору. Договір може бути змінений чи розірваний на підставі одностайної згоди сторін або закінчення терміну повідомлення (один місяць), зробленого однією з сторін про зміну або розірвання контракту [5].

Висновки. Отже, реформуючи механізми здійснення державної регіональної політики, в Україні доцільно запозичити польський досвід розробки національних довгострокових та середньострокових стратегій розвитку, національних стратегій регіонального розвитку, міжрегіональних, регіональних, галузевих та інших стратегій розвитку, а також державної підтримки регіонального розвитку, зокрема, такого його інструменту, як укладання регіональних контрактів.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституция Республики Польша : пер. с пол. А. Кубика. – Варшава: Изд-во Сейма, 2001. – 104 с.
2. Четыре реформы. От концепции до реализации/ под ред. Лены Колярской-Бобинской; пер. Лены Клубинской. – Варшава: Oficyna naukowa, 2000. – 392 с.
3. Ustawa o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. – Title from screen.
4. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. – Title from screen.
5. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. – Title from screen.
6. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. – Title from screen.

REFERENCES:

1. Konstitutsiya Respubliki Polsha : per. s pol. A. Kubika (The Constitution of the Republic of Poland lane. from the floor. A. Kubika). Varshava: *Izd-vo Seyma*, 2001. 104 p.
2. Chetyre reformy. Ot kontseptsii do realizatsii/ pod red. Leny Kolyarskoy-Bobinskoy; per. Leny Klyubinskoy. (Four reform. From concept to implementation / ed. Lena Kolyarskoy-Bobinskoy Math. Lena Klyubinskoy). Varshava: *Oficina naukowa*, 2000. 392 p.
3. Ustawa o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. Title from screen.
4. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. Title from screen.
5. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r. Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. – Title from screen.
6. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. Access mode : <http://www.sejm.gov.pl>. Title from screen.

Прокопенко Леонід Львович – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru

Prokopenko Leonid Lvovych – doctor of public administration, Full Prof., head of department of law and european integration
Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044
E-mail: l.l.prokopenko@mail.ru