

РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Передумовою для реформування адміністративно-територіальної системи в Польщі: була зміна неефективного адміністрування в регіонах через наявність великої кількості основних елементів територіальної системи (49 воєводств), концентрації фінансових ресурсів в органах центральної влади, а не на місцях, що унеможлиблювало ефективно та оперативно вирішувати проблеми на рівні самоврядних колективів. Адміністративно-територіальне реформування в Польщі відбувалося в два етапи. На першому етапі – 1989 – 1990 рр. – було запроваджено самоврядування у гмінах. Другий етап – 1998 – 1999 рр. відзначався розширенням повноважень органів місцевого управління, запровадженням тривіневого територіального поділу (гміна, повіт, воєводство), скороченням кількості воєводств. Реформа була спрямована на подолання наслідків невдалої попередньої реформи 1973 – 1975 рр., в результаті якої було збільшено кількість воєводств і зроблено перехід на дворівневий територіальний поділ, що не дозволяло ефективно вирішувати наявні проблеми на місцях через брак ресурсів, відсутність реального самоврядування в регіонах та міцну централізацію країни. У наслідок реформування адміністративно-територіальної системи зараз у Польщі існують наступні рівні територіального поділу: гміна, повіт, воєводство. Найбільшою територіальною одиницею Польщі є воєводство. Після другого етапу реформи кількість воєводств в країні скоротилася з 49 до 16 (середній розмір воєводства складає 2,4 млн мешканців). Представницьким органом воєводства є воєводський сеймик, який обирається на загальних виборах терміном на 4 роки. До повноважень воєводського сеймика входить прийняття статуту воєводства, ухвалення бюджету, формування правління воєводства.

Виконавчим органом воєводства є воєводське правління, яке складається з п'яти осіб, головним завданням якого є реалізація ухвалених сеймиком рішень і розпорядження власністю воєводства. Головою воєводського правління є маршалек воєводства. Представником уряду у воєводстві є воєвода, який виконує контролюючі та наглядові функції, забезпечує правопорядок та колективну безпеку. Законодавство Польщі чітко розмежовує урядові адміністрації у воєводстві, які безпосередньо пов'язані з діяльністю воєводи, та органи урядової адміністрації у воєводстві, до яких воєвода не має жодного відношення (наприклад, податкова адміністрація). Таким чином, на рівні воєводства реалізується дуалістична модель управління: маршалек воєводства, який представляє виконавчий орган регіонального

самоврядування, і воєвода, який представляє урядову адміністрацію.

Після воєводства наступним рівнем в адміністративному поділі є повіт. Органами повіту є повітова рада і правління повіту. Повітова рада формує правління повіту та ухвалює законодавчі акти. Правління повіту є виконавчим органом повіту, який реалізує рішення повітової ради. До складу правління повіту входить староста повіту, його заступник та декілька членів правління. До сфери повноважень повіту належить місцевий транспорт, освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист населення. На сьогоднішній день в Польщі нараховується 308 сільських і 65 міських повітів. Для отримання містом статусу міського повіту необхідно, щоб в даному місті проживало більше 100 тис. осіб. Базовою одиницею адміністративно-територіальної системи Польщі є гміна. Головним органом гміни є рада гміни, яка ухвалює рішення і здійснює контроль.

Виконавчим органом гміни є правління гміни, головою якої є: в сільській гміні – вїйт, у невеликих містах – бурмістр, у великих містах – президент міста. До сфери повноважень гміни належить охорона здоров'я, початкова освіта, місцевий транспорт, культура, інфраструктура в гміні. Таким чином, в польській адміністративно-територіальній системі запроваджено дуалістичну модель управління на рівні воєводств і повітів. Унеможливлення конфліктів між органами центральної влади на місцях і територіальними самоврядними колективами відбувається за рахунок чітко визначених повноважень кожної із сторін. В результаті адміністративно-територіального реформування в Польщі склався тривіневий територіальний поділ, який має покращити рівень адміністрування та більш якісне надання послуг населенню через формулювання принципу субсидіарності, відповідно до якого до компетенції більш високого територіального рівня належать ті питання, які не можуть бути вирішені на більш низькому територіальному рівні при відносній незалежності кожного рівня територіального поділу. Таким чином, зберігається баланс інтересів, який полягає в тому, що органи місцевого самоврядування самостійно розпоряджаються ресурсами регіону та ухвалюють незалежні рішення в рамках визначених повноважень, але органи центральної влади мають необхідний правовий інструмент для відміни рішень, які виходять за межі повноважень органів місцевого самоврядування

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р.[1], стала основою для прийняття в подальшому відповідних законів та розгортання процесу децентралізації у 2014 – 2016 роках. На сьогодні для України існує нагальна потреба змінити механізм функціонування системи адміністративно-територіального устрою. Розглянувши Польську модель управління на рівні регіону можливо реалізувати її в Україні при

розмежуванні повноважень органів центральної влади на місцях і органів місцевого самоврядування. При цьому розмежуванні повноважень контроль над основними ресурсами регіону має належати до компетенції органів місцевого самоврядування, а органи центральної влади в регіоні, не маючи доступу до контролю над ресурсами, повинні бути наділені повноваженнями оскаржити чи заблокувати прийняте органами місцевого самоврядування рішення в разі його невідповідності діючому законодавству. Оскільки Україна намагається долучитися до єдиного Європейського суспільно-економічного, політичного простору, їй насамперед необхідно розпочати виконання ряду критеріїв для вступу в Європейську спільноту, базовими з яких є Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі [2].

Через зростання регіональної ідентичності в європейських країнах відбувається нова хвиля адміністративно-територіального реформування, регіони перетворюються на основних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, інфраструктурних проєктів, програм в сфері охорони здоров'я, освіти і культури, що забезпечується не лише делегуванням повноважень і фінансових ресурсів в регіони. В умовах України Польський досвід адміністративно-територіального реформування може бути реалізований у створенні регіону на базі декількох існуючих областей за територіально-господарським принципом, утворення представницьких органів регіону, які в повному обсязі розпоряджаються основними ресурсами регіону, що має забезпечити більший рівень кооперації між областями зі спільною господарською структурою, а делегування значної частини повноважень дозволить більш ефективно вирішувати наявні інфраструктурні, культурні, соціально-економічні питання на рівні регіону. При утворенні регіону на базі декількох областей в Україні виникає необхідність в існуванні інституту представника центрального уряду в регіоні, який не матиме доступу до основних регіональних ресурсів і буде незалежним від виконавчих органів регіону, але матиме необхідні важелі впливу для оскарження (або відміни) прийнятого регіональною владою рішення в разі його невідповідності законодавству, що має не допустити зловживання владою і ліквідувати можливість потенційного сепаратизму зі сторони регіонів.

1. Розпорядження КМУ від 01 квітня 2014 р. № 333-р « Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

2. Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>

Андрій ЛИМАР

к. і. н., доцент, доцент кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ НАДАнням ПЕРВИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

Досвід країн ЄС щодо державного управління наданням первинної правової допомоги показує, що доцільно створити окремий орган або структуру з будь-яким формальним статусом, яка б наглядала за наданням правової допомоги як за цілісною системою. Цей орган повинен мати достатні кадрові ресурси та достатню фінансову спроможність для нагляду за функціонуванням усієї системи правової допомоги. Як ілюстрація: Бюро правової допомоги Нідерландів має приблизно 350 працівників (при населенні близько 17 млн. чол.). Така установа повинна мати представництва по всій території країни, щоб мати доступ до актуальної та точної інформації про функціонування системи надання правової допомоги, особливо якщо територія країни достатньо велика.

Так, в Угорщині й первинною, й вторинною правовою допомогою управляє Служба правової допомоги у складі Служби юстиції Міністерства державного управління та юстиції. Крім управління наданням правової допомоги, Служба юстиції виконує задачі, що стосуються захисту жертв, умовного звільнення, компенсації втрати життя через дії держави тощо. Служба юстиції є самостійною юридичною особою у межах Міністерства. Міністерство встановлює загальну основу для надання первинної правової допомоги, тобто визначає пріоритети її надання і схвалює відповідні критерії, а також затверджує типові договори для залучення надавачів правової допомоги. Проте, Служба юстиції є незалежною від Міністерства у виконанні оперативних задач, таких як, приміром, організація надання первинної правової допомоги працівниками Служби юстиції та визначення з цією метою оперативної структури й укомплектування кадрами для надання таких послуг, а також відбір надавачів первинної правової допомоги та укладання договорів з ними; ведення реєстру таких надавачів; забезпечення координації між надавачами правової допомоги, місцевими органами влади та іншими задіяними установами.

Служба юстиції поділяється на центральний офіс (розташований у Будапешті) та 19 регіональних офісів. Регіональні офіси відбирають місцевих надавачів правової допомоги, забезпечують координацію між ними, місцевими органами влади та іншими установами, включеними до системи правової допомоги, збирають статистичні дані на місцевому рівні про надання правової допомоги [3].

У Литві системою гарантованої державою правової допомоги керують незалежні установи – Служби правової допомоги (СПД), які