

Роман Здибель,доктор політичних наук, старший викладач
Державної вищої східноєвропейської школи
(Перемишль, Польща)

РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ДЕМОКРАТИЧНІЙ ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ*

Автор статті глибоко аналізує нинішню модель місцевого самоврядування Польщі, яка значною мірою спирається на досвід західноєвропейських країн, і доводить, що майбутній розвиток територій у демократичній правовій державі пов'язаний із посиленням місцевого самоврядування, якому має бути передано ряд урядових повноважень та інструментів впливу.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, польський досвід.

Роман Здыбель (Польща)**РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Автор статьи глибоко анализирует нынешнюю модель местного самоуправления Польши, которая в значительной мере опирается на опыт западно-европейских стран, и доказывает, что будущее развитие территорий в демократическом правовом государстве связано с усилением местного самоуправления, которому должен быть передан ряд правительственных полномочий и инструментов влияния.

Ключевые слова: местное самоуправление, административно-территориальное устройство, польский опыт.

Roman Zdybel (Poland)**THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN
DEMOCRATIC LAW-ABIDING NATIONS**

This article offers deep analysis of current models of local self-government in Poland, which rely heavily on the experience of Western European nations, and argues that future development in democratic law-abiding states is associated with increased local self-government, which must be handed a number of government powers and instruments of influence.

Key words: local self-government, administrative divisions, the Polish experience.

Постановка проблеми. Зміни політичної системи, які відбулися у Центральній Європі після 1990 року всупереч утопічним політико-економічним припущенням, зростання суспільної свідомості, повернення свободи і суверенітету, а також національної ідентичності, призвело не тільки до падіння комуністичних держав, у яких системою намагалися нав'язати загальну неволю, а й, що важливо, до появи у відносно короткий період демократично орієнтованих країн, у яких народ здобув повноваження приймати рішення та реально впливати на формування основ внутрішнього і зовнішнього суверенітету.

Зазвичай сфери впливу та політичні доктрини стираються у свідомості народів цих держав, проте залишається незмінним той факт, що ці народи раз і назавжди відкинули на смітник історії з такою рішучістю здійснювані протягом десятиліть, відірвані від реальності, утопічні бачення створення держав і військових блоків без згоди суверена в монопартиійній системі прийняття рішень четвертою неформальною гілкою влади, а також повного відчуження такої влади від суспільства.

Надмірна централізація влади і процесу прийняття рішень, нехтування правилами ринку, нав'язування суспільству лише певного бачення псевдонаціональної

ідентичності за обмеженого суверенітету, повна інфільтрація та репресії – ось основні інструменти, що підтримували тоталітарну систему проти волі народу.

Відроджуючись, суспільна свідомість народів матеріалізувалася у ході формування держав, і суверен, відкидаючи тодішню дієву систему маргіналізації, при реальному впливі на вирішення основоположного проблем спільнот на основі попереднього досвіду розвинених демократичних країн Західної Європи почав створювати та реалізовувати правові й організаційні основи місцевого самоврядування, вбачаючи у цьому можливість відновлення влади на фундаментальному рівні життя місцевих громад.

Про систему місцевого самоврядування і правового формування держав Східного блоку в тогочасних реаліях не могло бути й мови, тому партії муслили в рамках конституційно закріпленого поля поділити владу із місцевими громадами, розширити повноваження народу, а також прийняти і здійснити основні політичні реформи, що в контексті неререформованості системи уявлялося цілковитою ілюзією.

Утопічні припущення щодо політичного устрою в контексті реальної дійсності постійно викликали різні

* Стаття представлена автором у редакцію журналу польською мовою: Dr n. prawnych Roman Zdybel, Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska w Przemyślu, St. wykładowca: Samorząd terytorialny demokratycznego państwa prawnego. Problemy i wyzwania dostosowania regulacji prawnej i faktycznej do standardów europejskich. Переклад здійснено видавництвом ICT.

потрясіння та страйки. Підвищення рівня суспільної свідомості відносно зусиль, спрямованих на зміну системи й відновлення національного і державного добробуту, відбувалося під тиском змилитаризованих сил, фальсифікації результатів виборів, індоктринації суспільних груп, залякування і комуністичних розправ.

Насправді, не можна нав'язати народу проти його волі політичну систему, що завдає шкоду суверенній державі, веде до монополії влади і партійного диктату, оскільки суверен (народ) є джерелом усієї влади та демократії, через яку забезпечується влада суверена, і це є найбільш оптимальна форма соціальної активності.

Де ж саме належить шукати раціональну та ефективну модель адміністративно-територіального устрою із врахуванням історичних, культурних, етнічних традицій і регіональних потреб та зусиль територіального транспарентного управління? Відповідним зразком тут є вже обґрунтована у правовій і організаційній площинах модель місцевого самоврядування, впроваджена у країнах Західної Європи. Здається, що ця модель діаметрально різна в різних країнах у зв'язку із очевидними відмінностями прийнятих і реалізованих там систем політичної влади, історичних основ державності, рис та традицій культури. Водночас, усі демократичні, правові держави або держави, які прагнуть досягнути цього статусу завдяки децентралізації повноважень центральної влади на користь фактичній владі органів місцевого самоврядування та їх реального впливу у вирішенні проблем місцевих спільнот, повинні не тільки задекларувати ці прагнення в конституційних положеннях, а й успішно виконувати їх на практиці.

У внутрішніх відносинах неправомірно говорити про існування демократично-правової держави і незалежного місцевого самоврядування, якщо насправді самотність останнього залежить від державних дотацій, субвенцій та централізації фінансів і, що є особливо негативним та суперечить ідеї самоврядування, від надмірної його політизації. Місцеве самоврядування не може також бути зведене до ролі якогось трампліну для політичної кар'єри, забезпечення окремих потреб і сподівань місцевих політиків, площини для ігор політичних партій, які перебувають в урядовій коаліції, щодо опозиції.

Мета дослідження – показати, що місцеве самоврядування, підкріплене відповідним правовим забезпеченням, здатне самостійно вирішувати проблеми місцевого населення, оскільки є безпосередньо заглиблене в питання, які турбують територіальні громади, має змогу розпізнати та нейтралізувати їх, а також найбільш ефективно, з обмеженим впливом бюрократії, використовувати фінансові ресурси.

Польський досвід формування місцевих органів влади

Нинішня модель польського місцевого самоврядування великою мірою спирається на досвід західноєвропейських країн, а також скромну практику існування цієї системи самоуправління під час Другої Речі Посполитої.

Місцеве самоврядування Другої Речі Посполитої сформувалося в реаліях держави, яка постала після вікового рабства і поділу, що мав призвести до знищення не тільки польської держави, а й всієї нації. У той час об'єднання держави та відновлення національної ідентичності й суверенітету, різних правових та інституційних систем значна роль відводилася саме місцево-

му самоврядуванню. На його основі мало здійснюватися не тільки формування й організація матеріальних умов життя мешканців міст і сіл, а й вирівнювання цивілізаційної, вікової та економічної відсталості народу, пробудження його національної самосвідомості.

У післявоєнний період, коли відбувалося інституційне нав'язування нам комуністичної соціальної та ідеологічної системи, було неможливо працювати на відновлення діяльності місцевого самоврядування. Адже в умовах однопартійної системи, згідно із тогочасним конституційним устроєм, місцеві спільноти підлягали системному ідеологічному нагледу через створення контрольованих партіями національних рад.

Після остаточного падіння держав соціалістичного табору і відновлення їх незалежності в Польщі повернулася до ідеї створення засад місцевого самоврядування, правильно вбачаючи в ньому простір для розширення прав та можливостей місцевих спільнот у межах суверенної демократичної держави. Тут потрібно згадати 1980–1981 рр. – період чергової ілюзії щодо ефективності спроб проведення реформи політичної системи – коли, по суті, намагалися залучити жителів місцевих громад до підтримки вербальних ідеологічних перетворень, тим самим отримавши їхню згоду на продовження життя системи, що занепадала. Результатом цих намірів мало бути перетворення народових рад у ланки місцевого самоврядування, поєднання ідеї місцевого управління із невластивою для радянського устрою проблематикою територіального самоврядування [1].

Під впливом ідеї самоврядування у ході трансформації суспільного устрою дійшло до відновлення як правової основи, так і фактичних інститутів місцевого самоврядування на підставі Закону від 8 березня 1990 р. про місцеве самоврядування [2].

У правовій будові гміни як першому рівні місцевого самоврядування були прийняті та виділені законодавчі органи (рада гміни), а також створюваний радою гміни виконавчий орган (колегіальне правління гміни). Ця модель на практиці виявила розпливчатість, надмірну залежність виконавчого органу від політичних впливів ради. Слід звернути увагу, що виконавчий орган повинен насправді виконувати управлінські, а не тільки адміністративні функції, оскільки останні не визначають розвитку громади гміни. Ще один недолік колегіального виконавчого органу – нечіткий розподіл повноважень і відповідальності за прийняті ним рішення, позаяк кожен член правління гміни у такій правовій конфігурації володів власними законними повноваженнями.

Таємним голосуванням рада гміни, у випадку виявлення недовіри щодо виконання бюджету гміни, якому передувала негативна оцінка ревізійної і регіональної комісії Розрахункової палати, абсолютною більшістю голосів має право розпустити правління. Орган виконавчої влади в реаліях ринкової економіки не може розглядатися тільки кризь призму урядових завдань, діяльності та обов'язків. Потреби місцевих громад, що постійно зростають, зобов'язують цей орган (вуйта, бургомистра або президента міста) до прийняття і впровадження новаторських ініціатив, пов'язаних із менеджментом у сфері господарчого управління комунальним майном громади. Водночас, зведення виконавчого органу гміни до ролі адміністратора за непевних правил організації роботи, відсутності необхідної компетенції та досвіду призводить у короткі терміни до стагнації у гміні, а відтак і до заперечення сутності самоврядування.

Важливим аспектом для успішного управління комунальним майном через виконавчі органи гміни є те, щоб у такому нестійкому становищі взяв гору не політичний популізм, а професійна компетентність. Гміни, до того ж, потрібно розглядати як своєрідне спільне надбання із власним виокремленим майном, комунальними підприємствами та інвестиційними спілками.

Насправді, за нинішньої виборчої системи, що відкидає одномандатні округи і закріплює домінуючу роль політичних партій, ставка на посилення виконавчої позиції місцевого самоврядування викликає багато заперечень. Управлінські компетенції виконавчих органів гміни можна оцінити в контексті їх розвитку, а також економічної стагнації, ліквідації установ, еміграції професіоналів із великим інтелектуальним потенціалом у країни Західної Європи з метою пошуку робочих місць. До недавнього часу в законодавстві про місцеве самоврядування не містилося відповідних положень, де б викладалися професійні якості людей, необхідні для обрання у виконавчі органи влади гміни, у тому числі такі, як освіта або несудимість [3]. Поширеною є практика, коли ці важливі посади обіймають випадкові люди, що розглядаються як свого роду синекури партійного роздавання привілеїв із великими винагородами.

Добре керована самоврядна гміна повинна гарантувати жителям стабільність, задовольняти їх потреби та бути центром не тільки економічної активності, а й зростання добробуту (мала вітчизна).

Оцінюючи ефективність функціонування місцевого самоврядування на основі польського досвіду, відмітимо ряд його особливостей, у тому числі негативних [4]:

1. Надмірна політизація кандидатів у виборчій кампанії до законодавчих і виконавчих органів місцевого самоврядування з боку політичних партій, фінансованих із державного бюджету, що насправді суперечить ідеї самостійності та прямого впливу місцевих громад на вибір представників для вирішення регіональних проблем.

2. Кандидати до органів місцевого самоврядування пов'язують себе не з місцевими громадами, а з політичними партіями, зокрема використовуючи у своїй виборчій кампанії партійні логотипи на рекламних щитах, плакатах і т. ін.

3. Політичні партії чинять безпосередній вплив на вибір кандидатів та використання місць у виборчих списках, що перетворює вибори на підтвердження електоратом попередніх домовленостей коаліційно-партійних кандидатів і порушує конституційні положення про партійну і фракційну дисципліну та інститут вільного мандату.

4. Відсутність політичної волі у правовому виокремленні одномандатних округів як форми представлення перед виборцями програм кандидатів до органів місцевого самоврядування (як законодавчих, так і виконавчих органів влади) як інструмента для здійснення перевірки та контролю за виконанням цих програм. Нині кандидати до влади гміни презентують винятково програми політичних партій, уникаючи конфронтації з виборцями (електоратом).

5. Надмірна територіальна роздробленість гмін (близько 420), багато з яких мають незначний економічний та адміністративний ресурс, обмежує їх можливості здійснювати стабільний розвиток господарства та ефективно управляти територією.

6. Децентралізація державних повноважень і завдань на користь місцевого самоврядування без повного пере-

дання (забезпечення) фінансових ресурсів, необхідних для виконання власних завдань, змушує органи місцевого самоврядування постійно вдаватися до запозичень коштів у комерційних банках. Як наслідок, відбувається втрата фінансової ліквідності цих органів, і до того ж узятих кредитів зазвичай бракує, щоб виконати не тільки делеговані, а й власні повноваження. Якщо пасиви (зобов'язання по кредитах) перевищують активи (вартість майна органу місцевого самоврядування) на 60%, то керівник Уряду Польщі встановлює комісарське управління (тимчасову центральну адміністрацію) у цій гміні.

7. Украй незначним є вплив органів місцевого самоврядування на ситуацію щодо отримання і накопичення доходів іноземного капіталу в рамках великих господарських об'єктів, розташованих на території гміни, а також перерахування прибутків цих компаній винятково до тих країн, у яких вони мають зареєстровану економічну діяльність, в обмін на ілюзорні обіцянки працевлаштування мешканців громади на цивільно-правових умовах, які не передбачають достатнього правового захисту.

8. Існування правових лазівок спричинило виникнення практики повної безкарності іноземного капіталу в користуванні пільгами при перерахуванні до місцевих бюджетів податків та інших відрахувань, що призводить до виснаження фінансів гміни. Наприклад, застосовувалися такі юридичної фікції, як зміна (раз на три роки) назв компаній тільки зовні – через зміну написів, інтер'єру, емблем тощо, зберігаючи ті ж самі об'єкти, інфраструктуру та ін.

9. Відсутність у польській правовій системі механізмів, що регулювали б функціонування загального й обов'язкового господарчого самоврядування, ефективно контролювали існуючі аномалії та двозначності у трактуванні законів на внутрішньому і зовнішньому ринках капіталів, призвело до лавиноподібного банкрутства вітчизняних підприємств, інколи з великими економічними та торговельними традиціями, і зростання безробіття на територіях гмін [4].

Зміна виборчого законодавства у 2002 році з ухваленням Закону про прямі вибори вїта, мера та президента міста [5] електоратом місцевих громад сприяла зміцненню органів місцевого самоврядування, однак не усунула добре відомі явища їх політизації. Необхідною умовою у довгостроковій перспективі є впровадження певного терміну повноважень на посади як у законодавчих, так і у виконавчих органах гміни, щоб уникнути зміцнення партійної системи, забезпечити розвиток, належний професіоналізм та менеджмент, а відтак фактичний вплив громад на виборчі органи. Аполітичність органів гміни повинна стати каноном. Надалі в польській системі місцевого самоврядування залишається проблема компетенції виконавчих органів гміни, оскільки вони в сучасному праві, згідно із законодавством, є одночасно одноосібними власниками комунальних підприємств.

Спостерігається негативна ситуація, коли керівниками комунальних компаній обираються особи без менеджерських знань і навичок, що призводить до згубних наслідків для тих компаній – відсутності стратегії її розвитку, соціального невдоволення мешканців, застою профспілок, зубожіння місцевого середовища. За цих обставин наявність оголошуваних виконавчими органами гміни конкурсів на заміщення посади президента комунальних компаній є рідкісним явищем, а їх фінансовий стан виявляється у здекапіталізованих і здекапіталізованих фондах [6].

Серйозним недоліком у польській правовій системі є чинна практика працевлаштування у комунальних підприємствах членів самоврядування на підставі корпоративних відносин, що доповнюється другою частиною трудового договору. Постійні зміни на посаді керівників місцевих компаній, зазвичай продиктовані зміною політичних інтересів, потребують додаткових коштів та створюють додаткове навантаження на і так незбалансований бюджет. Це свого роду зачароване коло необхідно розірвати шляхом найму керівництва компаній, які належать органу самоврядування, на основі цивільного договору. На жаль, сьогодні відсутня політична воля докорінно вирішити проблему, оскільки схожа ситуація існує у сфері поділу синекур державної скарбниці [6].

Чи можна розв'язати цю проблему у сфері управління виконавчого органу гміни? Рішення пропонує американська модель, що передбачає впровадження концепції диверсифікації завдань публічної адміністрації. Ця концепція спирається на досвід ринкової економіки і дає правову можливість найму в раді гміни працівників виконавчої влади на договірній основі. У цій правовій концепції закладено правильну засаду, що гміна, по суті, є підприємством, яке повинно управлятися підготовленим менеджером, особливо, коли йдеться про великі міські агломерації [7].

Дуже важливим у польському досвіді розбудови та функціонування системи місцевого самоврядування є питання про практичну реалізацію власних завдань гмін, що постійно зростають (із початкових 9 до нинішніх 21) без належного їх фінансового забезпечення із державного бюджету. Із тих обставин випливає, що частина власних завдань загалом не може бути реалізована або реалізується обмежено. Така ситуація погіршується через те, що органи місцевого самоврядування є не тільки власниками комунального майна, виконуючи власні господарські завдання під власну відповідальність, а й засновниками лікарень, шкіл, соціальних закладів та ін.

Судомне утримування себе у цих фінансових реаліях і показове здійснення власних повноважень призводить до своєрідної правової та фактичної фікції, тим самим підриваючи суть інституту самоврядування. Знову ж таки, для розв'язання цієї досить наболілої проблеми у польських економічних реаліях самоуправління органам місцевої влади слід уважніше поставитися до досвіду ефективного функціонування американських місцевих адміністрацій, де була результативно запроваджена і працює концепція диверсифікації завдань [8].

Ця концепція полягає в тому, що власні завдання у органів самоврядування вилучаються і передаються на основі термінового контракту приватним підприємствам. Таке правове регулювання, з одного боку, забезпечує ефективне виконання власних завдань самоврядування за допомогою приватного сектору, а з другого боку, звільняє публічну адміністрацію від завдань, які вона не в змозі виконати, даючи їй змогу зосередитися на інших завданнях, пріоритетних для громади. Приватний сектор займається економічною діяльністю, інвестуючи значний капітал, без побоювання зміни правового статусу. Наближення приватного управління до публічного в рамках цієї моделі є дуже результативним. Долучення до цієї сфери приватного сектору значно підвищує ефективність публічної адміністрації, підносячи її на більш високий професійний рівень, а тому попередній досвід роботи у цьому секторі є однією з обов'язкових умов для обіймання посади у виконавчих органах самоврядування.

На жаль, сьогодні, і це ще один недолік польської системи самоврядування, критерієм для прийняття на роботу у виконавчих органах є формальні підстави (дипломи, сертифікати й т. п.), а не досвід діяльності, накопичений у приватному секторі.

Неефективність польської адміністрації у здійсненні її власних завдань змусило шукати можливості вирішення численних проблем зокрема через ухвалення Закону про державно-приватне партнерство 27 липня 2005 р. Суттю цих обережних правових рішень, які запропонували обмежену диверсифікацію завдань у польських правових та економічних реаліях, є можливість розвитку економіки гміни в рамках реалізації власних завдань шляхом укладення контракту з приватним сектором для виконання окремих потреб своєї громади. Подібне делегування завдань приватному сектору можливе тільки на певний період часу й за умови контролю за їх здійсненням гміною [9].

На жаль, така правова конструкція не викликала ентузіазму і довіри з боку приватного сектору, і головним чином через невизначеність правових та економічних ризиків, а також неможливість узгодження з громадою її пріоритетних суспільних потреб. Конфлікт інтересів є очевидним. Типовим прикладом такого зіткнення інтересів може бути передання приватним компаніям для інвестиції та експлуатації автомобільних доріг. Бізнес почав стягувати з автовласників плату за проїзд, що викликало їх невдоволення. Підтримання доріг є завданням самоврядування, і автовласники сплачують при купівлі пального дорожній податок, який має спрямовуватися на підтримку інфраструктури доріг.

Сутністю територіального самоврядування, зрештою, є активізація місцевої громади в політичному житті через її внесок у процес прийняття рішень у регіонах, містах і воєводствах, що забезпечується під час виборів своїх представників до органів влади. На жаль, висока ідея законодавчого органу розійшлася із суспільною думкою.

Причиною такого стану справ стало відчуження як законодавчих, так і виконавчих органів місцевої влади від суспільства, яке розглядалося впродовж тривалого часу як свого роду машина для голосування після чергового спливу каденції влади. Численні корупційні та кримінальні скандали в органах самоврядування, невиконання передвиборних обіцянок, істотні юридичні перешкоди, пов'язані із відкликанням до закінчення терміну повноважень органів виконавчої влади, верховенство приватних і кланових інтересів призвели до зниження громадської активності, що спричинило низьку явку на виборах та референдумах.

Повітове та воєводське управління

Законом Республіки Польща, який набув чинності 1 січня 1999 року, було запроваджено три рівні територіального поділу Польщі й відновлено повіти як додатковий рівень місцевого самоврядування [10].

На жаль, цей другий повітовий рівень було значною мірою змаргіналізовано у ході створення міських та сільських повітів, і насамперед через те, що у процесі організаційного будівництва було не тільки закладено можливість їхньої діяльності, а й частково знижено роль структурно сильних гмін.

У деяких правових та економічних конфігураціях повіти не мають великого значення. Така політична ситуація склалася, зокрема, на території Перемишльського

повіту, яку потрібно було розв'язати шляхом включення його до сильної Перемишльської гміни. Понад те, повіти в такій правовій будові не мають адміністративних меж, які визначаються на рівні гмін. У повітах утримується правління, яке залежить від ради.

Оцінюючи перспективи та досвід функціонування повітового рівня самоврядування, потрібно визнати, що ця місцева структура не витримала перевірки часом, і поки вона не стала ланкою протистояння при розподілі повноважень влади, її необхідно нагально перевірити на предмет юридичних та фактичних підстав для подальшої діяльності.

Законом від 5 червня 1998 р. до адміністративно-правового устрою Речі Посполитої було внесено третій рівень у сфері управління – воєводства [11]. Сьогодні можна достеменно стверджувати, що це призвело до дуалізму влади та постійних конфліктів між маршалком (спікером) сейміку воєводства та воєводою.

Ця суперечка триває дотепер. Воєвода є представником уряду на території, а також органом загальної адміністрації, а маршалек, що обирається сейміком воєводства, є його виконавчим органом. Воєвода призначається прем'єр-міністром і реалізує державну політику на території воєводства, а маршалек як депутат сейміку обирається загальними виборами, а як спікер – депутатами сейміку, та відповідає за стратегію розвитку воєводства. Маршалек воєводства є головою правління. Із доктринальних принципів демократичної держави випливає, що розширення прав місцевого самоврядування при здійсненні влади зумовлює характер держави. За таких умов фактичним господарем воєводства є маршалек, а не воєвода. Очевидно, що суперечки навколо розподілу компетенцій не сприяють розвитку регіону. Обмеження повноважень воєводи сферою стратегічного планування, тобто визначенням головних положень урядового плану та напрямів його реалізації на території, повинно бути основним чинником, що визначає роль і цілі, зокрема й передачу повноважень маршалку воєводства. Вищі органи державної влади не мають втручатися в управління сейміку воєводства, оскільки така позиція не лише знецінює ідею самоврядування, а й вказує на тенденції домінуючого, вирішального керування і безпосереднього впливу на хід місцевих процесів з боку держави, зводючи місцеве самоврядування до політичної ознаки уряду.

Звичайно, воєвода виконує значний нагляд за додержанням законності та верховенства права і може у виняткових ситуаціях втручатися у правову сферу гміни. Однак суворе розмежування обох гілок влади у компетенційному, структурному й організаційному аспектах є необхідною вимогою.

Розглядаючи інші системи місцевого самоврядування, зазначимо, що владу можна здійснювати, застосовуючи модель Наполеона, яка передбачає впровадження департаментів і регіонів з префектами як органів виконавчої влади, що призначаються президентом за поданням прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ. Це президентська модель із сильним центром прийняття рішень. Існує також англосаксонська модель із адміністративним поділом на графства й дистрикти, а також парафії в умовах відсутності у внутрішніх відносинах державних інституцій та писаної конституції. Але у цій моделі ми не маємо справи із місцевим самоврядуванням у континентальному сенсі. Звичайно, у більш широкому контексті можна згадати і про пруську модель із сильною виконавчою владою канцлера, що має спеціа-

льний політичний апарат, де держава і суспільство розглядаються як єдине ціле, існує поділ на федеральні землі, що функціонують за власними місцевими конституціями. У скандинавській моделі соціальних держав активна роль у реалізації власних завдань органів державного управління належить громадським організаціям, відсутня підпорядкованість центральних органів влади конституційним міністрам.

Висновки. Наш аналіз показує, що належно організоване місцеве самоврядування в змозі ефективно виконувати завдання уряду щодо правового регулювання життєдіяльності території без потреби їх централізації та дуалізму. Однак незалежно від моделі управління необхідною умовою для розширення власних можливостей самоврядування є його статутна автономія. Конституційне закріплення прав місцевого самоврядування у вирішенні проблем громад підкреслить роль і значення місцевих органів влади в демократичній державі. Відтак можна усунути дублювання повноважень та компетенційні конфлікти в окремих урядових адміністраціях, пов'язані з необхідністю внесення постійних змін у їх діяльність у зв'язку із змінами уряду без відповідних інструментів активного управління.

Не має принципового юридичного значення, хто буде виконавчим органом місцевого самоврядування – війт, бургомістр, президент міста, мер, губернатор, префект чи ін., але натомість важливим є те, аби вони були реальними менеджерами і господарями території й своєю управлінською, професійною діяльністю здобули повагу, авторитет та довіру місцевих громад, що перевірятимуться наступними виборами, а не рішенням політичних партій чи бізнесових кіл.

Майбутній розвиток регіонів, безсумнівно, пов'язаний із посиленням місцевого самоврядування, і це стосується не тільки Польщі. Вивчаючи структуру та повноваження місцевих органів влади країн Західної Європи, легко перевірити цю тезу й уяснити необхідність правильного надання місцевому самоврядуванню властивих йому значення і ролі.

Література

1. Zieba-Zalucka Halina. Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej. – Rzeszow: Wydawnictwo Oswiatowe Fosze, 1999 r. – S. 15.
2. Dz. U. Nr 13 poz. 74 tekst jednolity z poz. zm.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 r. zmieniające Rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w organizacjach jednostek samorządu terytorialnego. – Dz. U. Nr 210 poz. 1785 z 2003 r.
4. Zdybel R. Meandry Samorządu Gospodarczego w polskiej gospodarce rynkowej // Przemyskie Studia Politologiczne, 2007, Nr 1, s. 67–84.
5. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz. U. Nr 127 poz. 1089 z poz. zm.
6. Zdybel R. Spolka kapitalowa w samorządzie gminnym. Uwarunkowania prawno-ekonomiczne, a wymagania gospodarki rynkowej // Przegląd Sadowy, 2006, Nr 10, s. 87–112.
7. Szreniawski J. Wstęp do nauki administracji. – Lublin: Wydanie Verba, 2004 r. – S. 104–105.
8. Szreniawski J. Op. cit., s. 104–105.
9. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. O partnerstwie publiczno-prywatnym. – Dz. U. Nr 169 poz. 1420 z poz. zm.
10. Dz. U. Nr 91 poz. 578 z 5.06.1998 r. z poz. zm.
11. Dz. U. Nr 91 poz. 578.
12. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego uchwalona 15 października 1985 r. – Dz. U. Nr 124 poz. 608 z 1984 r. z poz. zm.

Стаття надійшла до редакції 21 червня 2010 року