

Смельянов В. М.,

д-р наук з держ. упр., професор,
директор Інституту державного управління,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна

Лізаковська С. В.,

канд. наук з держ. упр., в. о. доцента,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна,
e-mail: d_idu@ukr.net

СТРУКТУРА І ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Статтю присвячено особливостям становлення та діяльності органів місцевого самоврядування як основної складової системи публічної влади в Республіці Польща; проаналізовано завдання органів локальної влади на рівні гмін, повітів і воєводств; зосереджено увагу на необхідності функціонування територіальних громад як гарантії демократичного розвитку держави. Показано що сучасні процеси глобалізації висувають перед залученими до них державами жорсткі імперативи щодо забезпечення відповідності основних параметрів соціального управління, внутрішнього законодавства й механізмів його формування стандартам, прийнятим як базові для зближення та інтеграції більшістю держав світової спільноти. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають наукові дослідження зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування, а надто тих держав, які мають близькі до українських «стартові умови» державного будівництва. Однією з таких держав, що має багато спільного з Україною і в далекому минулому, і в епоху «соціалістичного табору», а також схожі геополітичне становище, розміри державної території та чисельність населення, є Республіка Польща. Якщо зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію, є нагальна потреба конструктивного використання досвіду Польщі з проведення демократичних реформ, зокрема й розбудови самостійної ефективної системи місцевого самоврядування. Крім найменших держав, органи місцевого самоврядування функціонують щонайменше як на двох рівнях. В державах більших, крім традиційних для місцевого самоврядування локальних завдань, існують регіональні завдання. Варто підкреслити, що в місцевому самоврядуванні не повинно бути ієрархічного підпорядкування. Наприклад, повіт не має зверхньої влади над гміною. Кожен з них має власні завдання, але, це в свою чергу не виключає їх співпраці. Органи кожного рівня обираються незалежно один від одного. Автором зазначено, що організація локальної влади і репрезентація органів місцевого самоврядування ґрунтується на функціонуванні і діяльності Конгресу місцевих та регіональних влад, який є установою, що представляє місцеві та регіональні влади сорока семи держав-членів Ради Європи. Він складається з двох палат: Палати місцевих влад та Палати регіонів. Конгрес проводить свої пленарні засідання в Палаці Європи в Страсбурзі, де знаходиться його постійний секретаріат. Конгрес був заснований в 1994 році і зараз є невід'ємною частиною Ради Європи. Конгрес представляє понад 200 тисяч європейських муніципалітетів і регіонів, будучи місцем для обговорення загальних проблем, обміну досвідом і розвитку взаємодії. Найважливішими метою Конгресу є забезпечення участі муніципалітетів і регіонів у процесі європейської уніфікації та функціонування Ради Європи, просування демократії і співробітництвом між органами влади різних рівнів і різних держав.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; реформа; держава; інтерес; трансформація.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Загальною ознакою для більшості країн у третьому тисячолітті став пошук шляхів соціально-економічної,

політичної, правової та духовної трансформації. Одним із пріоритетів їхніх інтересів є розвиток місцевого самоврядування. Аналіз сучасних систем

місцевого самоврядування свідчить, що воно будується на поєднанні різних теорій, концепцій і відповідно на поєднанні різних варіантів взаємодії як громадських, так і державних елементів.

Місцеве самоврядування є найбільш наближеним до громадян рівнем здійснення публічної влади. Як система механізмів вирішення проблем локального значення, ця сфера управління передбачає максимальне ефективне використання ресурсів, що перебувають у розпорядженні громад, для потреб певної території та її мешканців. Принцип субсидарності, який лежить в основі здійснення влади на місцях є одним із ключових демократичних стандартів муніципального управління, декларує, по-перше, обмеженість втручання центрального рівня управління у вирішення питань місцевого значення, а по-друге – максимальне залучення членів територіальних громад безпосередньо у процес здійснення влади на певній території.

Однак сучасні процеси глобалізації висувають перед залученими до них державами жорсткі імперативи щодо забезпечення відповідності основних параметрів соціального управління, внутрішнього законодавства й механізмів його формування стандартам, прийнятим як базові для зближення та інтеграції більшістю держав світової спільноти. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають наукові дослідження зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування, а надто тих держав, які мають близькі до українських «стартові умови» державного будівництва. Однією з таких держав, що має багато спільного з Україною і в далекому минулому, і в епоху «соціалістичного табору», а також схожі геополітичне становище, розміри державної території та чисельність населення, є Республіка Польща (далі – РП).

Якщо зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію, є нагальна потреба конструктивного використання досвіду Польщі з проведення демократичних реформ, зокрема й розбудови самостійної ефективного системи місцевого самоврядування.

Крім найменших держав, органи місцевого самоврядування функціонують щонайменше як на двох рівнях. В державах більших, крім традиційних для місцевого самоврядування локальних завдань, існують регіональні завдання. Варто підкреслити, що в місцевому самоврядуванні не повинно бути ієрархічного підпорядкування. Наприклад, повіт не має зверхньої влади над гміною. Кожен з них має власні завдання, але, це в свою чергу не виключає їх співпраці. Органи кожного рівня обираються незалежно один від одного.

Доцільно зазначити, що в рамках Ради Європи, опрацьовано загальні стандарти місцевого самоврядування локального і регіонального рівнів, які представлені в двох Конвенціях Ради Європи – Європейська карта локального місцевого самоврядування і Європейська карта регіонального місцевого самоврядування [7].

Варто звернути увагу і на проблеми в сфері місцевого самоврядування. Експерти і практики зазначають про політизацію місцевого самоврядування в рамках загальнодержавної політичної боротьби, що в свою чергу забирає в органів місцевого самоврядування частину політичної незалежності від центрального

рівня; концентрація капіталу на державному рівні і наддержавному (глобальному), яка позбавляю органи місцевого самоврядування можливості виконувати контроль над значною частиною господарської діяльності, що здійснюється на їх території і отримання податків, що поглиблює фінансовий кризи місцевого самоврядування тощо.

В країнах Європейського Союзу спроби подолання фінансової кризи полягають на створенні великих гмін, наприклад, як у Швеції, що, в свою чергу, впливає на втрату локальної ідентичності місцевих громад [7].

В останні роки вітчизняні науковці приділяють увагу дослідженню функціонування органів публічної влади саме сусідніх країн, зокрема, Республіки Польща (А. Бентковські, Н. Гнидюк, З. Долецький, М. Лесечко, М. Гринишин, А. Ткачук, С. Трохимчук А. Чемерис), але це питання є постійно актуальним і нагальним для розкриття його в науковому дискурсі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Аналіз польського досвіду у сфері розвитку місцевого самоврядування, трансформаційних перебудов в соціально-економічній сфері дозволить визначити особливості ефективного функціонування органів місцевого самоврядування; використання здобутків та рекомендацій тих країн, які пройшли шлях перебудови, зокрема, Республіки Польщі, допоможе впровадити позитивні зміни в Україні для досягнення добробуту в державі.

Виклад основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Місцеве самоврядування можна окреслити як об'єднання місцевих жителів, і чинником, який їх поєднує, виступає територія, на якій вони проживають. У широкому значенні, під місцевим самоврядуванням варто розуміти об'єднання громадян місцевого або регіонального рівня, що створені і діють, а також беруть участь у реалізації важливих публічних завдань і несуть за їх виконання власну відповідальність.

Місцеве самоврядування в класичному розумінні є частиною системи публічної влади – держави в широкому розумінні. Завдання органів місцевого самоврядування полягають на виконанні законодавчо переданих публічних завдань за допомогою громади. Варто звернути увагу на різницю між громадою, яка проживає на спільній території і об'єднаннями громадян, які виступають у формі недержавних організацій (мають добровільний характер функціонування), які називають інституціональними формами громадянського суспільства.

Модель місцевого самоврядування в Республіці Польща, яка функціонує сьогодні, стала результатом історичних перетворень, а також законодавчих ініціатив. У 1990 році в Республіці Польща відбулася гмінна реформа, в 1998 році – комплексна реформа державної системи. Варто зазначити, що з 1990 року не було офіційного поділу на міські гміни і сільські, хоча така різниця існувала ще з 1933 року [6]. Існує також правна категорія «міста», що надає традиційні міські права. Статус міста надає Рада Міністрів а також визначає кордони міста. Різниця між містом (міською гміною) і сільською полягає в тому, який

орган приймає рішення, міська чи гмінна рада; виконавчий орган – бурмістр, президент (міста, що мають більше як 100 000 мешканців) чи вуйт (сільська гміна) [7, с. 95].

Варто зазначити, що в Республіці Польща органи місцевого самоврядування, в рамках своїх компетенцій, виконують покладені на них зобов'язання та публічні завдання за допомогою рад, що обираються шляхом вільних, таємних виборів.

Польща має більш як трьохсотрічний досвід функціонування місцевого самоврядування, однак найцікавішим для дослідження в аспекті необхідності здійснення реформи місцевого рівня територіальної організації влади в Україні є період адміністративних реформ 1970-х років і період удосконалення місцевого самоврядування після прийняття Конституції 1997 року.

Проведена в 1970-ті роки ХХ століття адміністративна реформа призвела до значних змін у структурі місцевих органів влади. У ході цієї реформи було ліквідовано традиційну для Польщі мережу з 300 повітів, збільшилася кількість воєводств (з 17 до 49) [6].

У територіальних одиницях діяли народні ради, що обиралися раз на чотири роки шляхом загальних виборів. На чолі воєводської адміністрації стояли воєводи, міську адміністрацію очолювали бурмістри або президенти, а адміністрацію гмін – вуйти.

Реформа місцевого самоврядування стала одним із пріоритетів першого посткомуністичного уряду, створеного у вересні 1989 року. Повернення до місцевого самоврядування в класичному розумінні цієї інституції стало можливим після запровадження самоврядування в гміні на основі Закону «Про

самоврядування гміни» від 8 березня 1990 року [11]. Реформа запровадила виборні місцеві уряди тільки на муніципальному рівні (гміни), тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації. Відновлюючи самоврядування в гміні, безперечно, реформатори поверталися до традицій часів Другої Речі Посполитої, водночас, що було нетиповим для посткомуністичних країн, ліквідовано інституції радянського типу – народні ради.

У ст. 15 ч. 1 Конституції РП вказується, що «територіальний устрій Речі Посполитої Польської забезпечує децентралізацію публічної влади». Цей припис, з точки зору конструкції самоврядування, необхідно сприймати в контексті ст. 16 ч. 1 (сукупність мешканців основного територіального поділу становить самоврядну спільноту), з якого випливає, що основний (базовий) територіальний поділ держави здійснюється в цілях територіального самоврядування [8]. У результаті територіальне самоврядування становить базову формулу децентралізації публічної влади.

На Рис. 1. продемонстровано структуру публічної влади, яка демонструє незалежність органів місцевого самоврядування. До спеціальної адміністрації відносять інституції, які підлягають безпосередньо власному керівництву або відповідному міністру (наприклад, військовий штаб, морські управління, прикордонна служба, статистичні адміністрації тощо). Варто також зазначити про районний рівень, який відноситься до адміністрації Уряду, оскільки воєвода несе відповідальність за результати діяльності цих управлінь, а саме – пожежна санітарна, ветеринарна служби, наглядова інспекція за будівництвом тощо.



Рис. 1. Система органів публічної влади в Республіці Польща (розроблено на підставі законодавчих актів)

Починаючи з 1998 року в Польщі проводяться системні політичні, економічні та адміністративні реформи. Створюється нова модель управління, що забезпечує реальну участь суспільства у здійсненні влади та ефективність прийнятих рішень. У рамках системної реформи держави формуються інститути демократичного контролю за адміністрацією на всіх рівнях територіального поділу країни, підвищується ефективність управління шляхом розподілу завдань за різними рівнями; упорядковується територіальний поділ країни; створюються інструменти проведення регіональної політики; децентралізується система

державних фінансів; організація публічної влади приводиться у відповідність до стандартів ЄС.

Міське самоврядування є незалежним від державно-адміністративних структур, має самостійний економічний і правовий статус, а також має гарантовано охорону права щодо порушення своєї самостійності зі сторони інших об'єктів в державі. Одночасно, згідно законодавства, визначено випадки, коли держава може втрутитися у сферу місцевого самоврядування, виконуючи контрольну функцію. Так, форма самоврядування щодо виконання публічних завдань сприяє самовдосконаленню громадян у реалізації автентичної, творчої

громадські заходи та зміцнення місцевих органів влади більш ефективно, порівняно з державними органами, регулювання розподілу ресурсів з урахуванням індивідуальних потреб місцевих та регіональних спільнот.

Місцеве самоврядування виступає ключовим елементом в процесі трансформації, і в Польщі поділяють місцеве самоврядування на спеціальне і територіальне (див. Рис. 2.).

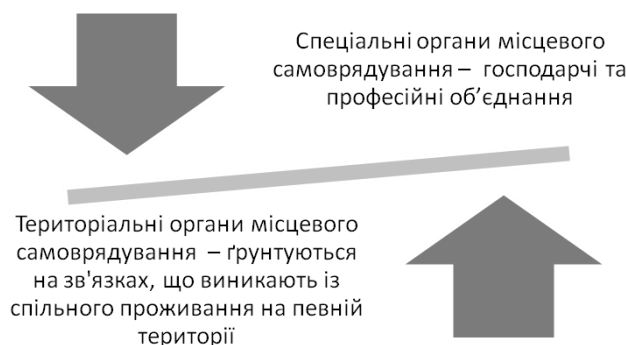


Рис. 2. Типи (категорії) місцевого самоврядування в Республіці Польща (розроблено на підставі законодавчих актів)

З 1 січня 1999 р. було запроваджено трирівневий територіальний поділ (див. Рис. 3). На 1 січня 2014 року в Польщі функціонує 16 воєводств, 314 сільських повітів та 66 міських (міста на правах повітів), 2479 гмін [9].



Рис. 3. Структура органів місцевого самоврядування в Республіці Польща (розроблено на підставі законодавчих актів)

Доцільно зазначити, що воєводство є найбільшою одиницею територіального самоврядування та регіональною самоврядною спільнотою, яку на підставі закону утворюють мешканці воєводства.

Воєводство є одиницею адміністративного поділу, яке складається з повітів.

Згідно зі статтею 14 Закону РП від 5 червня 1998 року «Про самоврядування воєводства», органи місцевого самоврядування воєводства виконують завдання у сфері:

- освіти (у тому числі, вищих навчальних закладів);
- охорони здоров'я;
- культури та охорони пам'яток;
- соціальної допомоги;
- - родинної політики;
- модернізації сільськогосподарських теренів;
- просторового планування;
- охорони навколишнього середовища;
- водного господарства та боротьби з повеннями;
- громадського транспорту та публічних шляхів сполучення;
- фізичної культури та туризму;
- охорони прав споживачів;

- публічної безпеки;
- протидії безробіттю та активізації локального ринку праці [13].

Стаття 4 вищезазначеного Закону встановлює, що сфера діяльності воєводства не порушує самостійності повіту та гміни, а органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування гміни чи повіту.

Самоврядування у воєводстві здійснює сеймик воєводства, який обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 років [13].

Виконавчим органом сеймику є Правління воєводства. Його очолює Маршалок воєводства, який обирається сеймиком.

Маршалок здійснює свою владу за допомогою підпорядкованого йому Відомства маршалка.

Воєвода є представником уряду у воєводстві. Середня кількість населення воєводства – 2,4 млн. осіб [9]. На воєводу покладено чотири основні функції: 1) політико-представницька; 2) нагляд над територіальним управлінням у воєводстві; 3) забезпечення

громадського правопорядку та колективної безпеки; 4) контроль за використанням державної власності.

Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування дає підстави зробити висновок, що органи воєводства не є органами нагляду або контролю щодо повіту й гміни.

Повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка входить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін.

У відповідності до статті 4 Закону РП від 5 червня 1998 року «Про самоврядування повіту» повіт виконує публічні завдання, які виходять поза рамки компетенції гмін, у наступних справах:

- освіти (школи, які перевищують рівень гімназій);
- охорони здоров'я (повятові лікарні);
- транспорту на терені повіту (зокрема, участь у фінансуванні місцевих автобусних ліній);
- опіки над дорогами повятового рівня;
- геодезії, картографії та земельного кадастру;
- господарювання нерухомим майном;
- утримання повятових об'єктів та установ публічного використання і адміністративних об'єктів;
- культури та охорони пам'яток;
- фізичної культури та туризму;
- охорони навколишнього середовища;
- водного господарства;
- сільського господарства, лісництва та рибництва на внутрішніх водоймах;
- публічного порядку та безпеки громадян;
- протиповеневої охорони;
- охорони прав споживача;
- протидії безробіттю та активізації локального ринку праці;
- соціальної допомоги;
- надання підтримки інвалідам;
- сімейної політики;
- видачі дозволів на працевлаштування іноземців;
- реєстрації транспортних засобів та видачі водійських прав;
- подолання наслідків стихійних лих та організації допомоги на повятовому рівні [12].

Пункт 6 статті 4 згаданого Закону передбачає, що завдання повіту не можуть порушувати сфери діяльності гміни. Водночас, на підставі пункту 5 статті 4 повіти на внесок зацікавленої гміни можуть передавати їй свої повноваження на окреслених в окремій угоді умовах.

Законодавчі та контрольні владні повноваження в повіті має рада повіту, яка обирається у загальних і безпосередніх виборах на термін 4 років.

Виконавчим органом повіту є старство. Його очолює староста повіту, який обирається радою повіту.

Станом на сьогодні існує два види повітів: земський повіт, тобто декілька сусідніх між собою гмін (314 одиниць) та міський повіт (66 одиниць). Фактично всі найбільші міста Польщі, у тому числі, столиця країни Варшава, є міськими повітами. У міському повіті відповідні владні повноваження мають міська рада та президент міста (у містах з чисельністю населення понад 100 тис. осіб) або бурмістр (у містах з чисельністю населення до 100 тис. осіб) [7].

Водночас, на відміну від старост, які обираються радою повіту, бурмістри та президенти обираються безпосередньо населенням на термін 4 років.

Наприклад, до завдань повіту в рамках політики на ринку праці належать:

- опрацювання і реалізації програми працевлаштування і активізації локального ринку праці, що становить частину стратегії повіту щодо вирішення соціальних проблем;
- пошук фінансових інструментів для реалізації завдань щодо активізації локального ринку праці;
- надання допомоги безробітним і пошук місць праці, а також допомога працевдавцям в пошуку працівників за допомогою посередництва;
- реєстрація безробітних та ініціювання і впровадження інструментів ринку праці.

Ці завдання виконуються повятовою адміністрацією праці, яка входить до складу повітової адміністративної структури.

Крім того, рада повіту має компетенції щодо прийняття повятової програми щодо подолання безробіття, а також активізації локального ринку праці.

Поняття гміни містить три основні аспекти: 1) гміна як територія – це основна одиниця територіального поділу країни, 2) гміна як населення – це самокероване місцеве співтовариство; 3) гміна як установа, де кожен громадянин може вирішувати свої питання.

Гміна може бути сільською (така, що не має на своєму терені міста), місько-сільською (до складу такої гміни входить місто та декілька сіл) та міською (гміна, що міститься в адміністративних кордонах міста, тобто гміна зі статусом міста).

До питань, які входять до компетенції гмін, у відповідності до статті 7 Закону РП від 8 березня 1990 року «Про самоврядування гміни» належать справи щодо забезпечення функціонування:

- нерухомого майна, охорони середовища та водного господарства;
- гмінних доріг, вулиць, мостів, площ та організації дорожнього руху;
- водопроводів та водопостачання, каналізації, усунування та очищення комунальних відходів, утримання чистоти та порядку, а також санітарних засобів, смітників та знешкодження комунальних відходів, постачання електроенергії, тепла та газу;
- місцевого публічного транспорту;
- охорони здоров'я;
- соціальної допомоги та її інфраструктури;
- гмінного житлового будівництва;
- освіти;
- культури, у тому числі гмінних бібліотек та інших культурних установ, а також охорони пам'яток історії та культури;
- ринків та ринкових приміщень;
- озеленення території;
- публічного порядку та безпеки громадян, а також протипожежної та протиповеневої охорони;
- утримання гмінних об'єктів та установ публічного використання та адміністративних об'єктів;
- родинної політики, у тому числі забезпечення медичної, соціальної та правової опіки над вагітними;

- підтримки та поширення ідей самоврядування;
- промоції гміни;
- співпраці з неурядовими організаціями;
- співпраці з локальними та регіональними громадами інших держав [11].

Мешканці гміни приймають рішення шляхом участі у загальному голосуванні (вибори або місцевий референдум) чи за посередництвом ради гміни, яка обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 років.

Таким чином, виконавчу владу у гміні здійснює вуйт (у сільських гмінах), бурмістр (у місько-сільських гмінах) або президент (у великих міських гмінах), які обираються у безпосередніх виборах.

Міста на правах повіту є одночасно гмінами – у таких випадках кордони повіту чітко відповідають кордонам гміни.

Висновки. Трирівнева система місцевого самоврядування в Республіці Польща, яка формувалася протягом століть є прикладом децентралізації влади в країні; допомагає уникнути дублювання функцій органів публічної влади, що, в свою чергу, дозволяє підвищити якість послуг для громадян та оперативніше реагувати на потреби територіальної спільноти.

Варто зазначити, що організація локальної влади і репрезентація органів місцевого самоврядування ґрунтується на функціонуванні і діяльності Конгресу місцевих та регіональних влад, який є установою, що представляє місцеві та регіональні влади сорока семи держав-членів Ради Європи. Він складається з двох палат: Палати місцевих влад та Палати регіонів. Конгрес проводить свої пленарні засідання в Палаці Європи в Страсбурзі, де знаходиться його постійний секретаріат. Конгрес був заснований в 1994 році і зараз є невід’ємною частиною Ради Європи [10]. Конгрес представляє понад 200 тисяч європейських муніципалітетів і регіонів, будучи місцем для обговорення загальних проблем, обміну досвідом і розвитку взаємодії. Найважливішими метою Конгресу є забезпечення участі муніципалітетів і регіонів у

процесі європейської уніфікації та функціонування Ради Європи, просування демократії і співробітництвом між органами влади різних рівнів і різних держав. Конгрес займається такими специфічними питаннями як, наприклад, безпека в муніципалітетах, міжкультурний і міжрелігійний діалог, міграція, культура, освіта та багатьма іншими. У зв’язку з цим Конгрес заохочує ефективну організацію місцевих та регіональних влад в усіх державах-членах Ради Європи, особливо в так званих «молодих демократіях», досліджує стан місцевої і регіональної демократії, ступінь реальної участі громадян в реалізації влади, представляє інтереси місцевих та регіональних влад при виробленні європейської політики, заохочує прикордонне співробітництво з метою встановлення та підтримання миру, толерантності і довгострокового розвитку, а також створення Єврорегіонів. Крім того, Конгрес здійснює наглядові місії при проведенні муніципальних та регіональних виборів за запитом держав-членів Ради Європи.

Крім того, в рамках розвитку органів місцевого самоврядування, варто базуватися на Європейській рамковій конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними общинами і владою (прийнята в Мадриді 21 травня 1980 року) [2].

Таким чином, польський досвід реформування місцевого самоврядування може бути успішно використаний в Україні, особливо в аспекті вдосконалення територіальної основи місцевого самоврядування, що є нагальною проблемою сучасного стану вітчизняного політико-правового розвитку.

Щодо **перспектив подальших розвідок**, то варто в подальшому звернути увагу на міжнародну співпрацю органів місцевого самоврядування, що важливою з точки зору громадянського суспільства, так як така співпраця дає можливість обміну інформацією, досвідом, а в результаті пошуку рішень, які можна використати в певних умовах і удосконалити якість діяльності органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Біла книга: реформування законодавчого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні. – К. : ПРООН, 2011. – 28 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_82293White_Paper_Layout_Draft_8.pdf
2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами та владою від 21 травня 1980 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106
3. Корчак С. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / С. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1. – С. 13–18.
4. Лендъел М. Визначення оптимального розміру муніципалітетів у постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи: роль європейських норм місцевого самоврядування / М. Лендъел // Вісник Наукового інформаційно-аналітичного центру НАТО Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника. – Івано-Франківськ : «Гостинець», 2008. – Вип. перший (спеціальний випуск) ; заг. ред. О. Білоуса. – С. 96–104.
5. Лендъел М. О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України: Аналітична записка / М. О. Лендъел [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/952/>
6. Administracja publiczna. Zbiór aktów prawnych / Redakcja Aneta Flisek. – Warszawa, 2009. – 455 s.
7. Izbecki H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / H. Izbecki. – Warszawa, 2008. – 323 s.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>
9. Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2014-r-7,11.html>
10. The Congress of Local and Regional Authorities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/T/Congress/Default_en.asp

11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>
13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>
14. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206>

В. М. Емельянов, С. В. Лизаковская,
Черноморский государственный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

СТРУКТУРА И ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША

Статья посвящена особенностям становления и деятельности органов местного самоуправления как основной составляющей системы публичной власти в Республике Польша; проанализированы задачи органов местной власти на уровне гмин, уездов и воеводств; сосредоточено на необходимости функционирования территориальных общин как гарантии демократического развития государства. Показано что современные процессы глобализации ставят перед вовлеченными в них государствами жесткие императивы по обеспечению соответствия основных параметров социального управления, внутреннего законодательства и механизмов его формирования стандартам, принятым в качестве базовых для сближения и интеграции большинством государств мирового сообщества. В связи с этим особую актуальность приобретают научные исследования зарубежного опыта развития местного самоуправления, особенно тех государств, которые имеют близкие к украинским «стартовые условия» государственного строительства. Одной из таких стран, имеет много общего с Украиной и в далеком прошлом, и в эпоху «социалистического лагеря», а также похожие геополитическое положение, размеры государственной территории и численность населения, является Республика Польша. Если внешняя политика Украины направлена на евроинтеграцию, есть необходимость конструктивного использования опыта Польши по проведению демократических реформ, в том числе развития самостоятельной эффективной системы местного самоуправления. Кроме маленьких государств, органы местного самоуправления функционируют не менее чем на двух уровнях. В государствах больших, кроме традиционных для местного самоуправления локальных задач, существуют региональные задачи. Следует подчеркнуть, что в местном самоуправлении не должно быть иерархического подчинения. Например, уезд не имеет с верхней власти над гминой. Каждый из них имеет собственные задачи, но, это в свою очередь не исключает их сотрудничества. Органы каждого уровня избираются независимо друг от друга. Автором отмечено, что организация локальной власти и репрезентация органов местного самоуправления основывается на функционировании и деятельности Конгресса местных и региональных властей, который является учреждением, представляет местные и региональные власти сорока семи государств-членов Совета Европы. Он состоит из двух палат: Палаты местных властей и Палаты регионов. Конгресс проводит свои пленарные заседания во Дворце Европы в Страсбурге, где находится его постоянный секретариат. Конгресс был основан в 1994 году и сейчас является неотъемлемой частью Совета Европы. Конгресс представляет более 200 000 европейских муниципалитетов и регионов, являясь местом для обсуждения общих проблем, обмена опытом и развития взаимодействия. Важнейшими целью Конгресса является обеспечение участия муниципалитетов и регионов в процессе европейской унификации и функционирования Совета Европы, продвижение демократии и сотрудничеством между органами власти разных уровней и разных государств.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; реформа; государство; интерес; трансформация.

V. Emelyanov, S. Lizakowska,
Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

THE STRUCTURE AND PECULIARITIES OF FUNCTION OF LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND

The article is devoted to the peculiarities of formation and activity of local governments as the main component of the system of public authority in the Republic of Poland; analyzed the problem of local government at the level of communes, districts and provinces; It focused on the need for the operation of local communities as a guarantee of the democratic development of the state. It is shown that modern globalization pose states involved in them hard to ensure compliance with the imperatives of the basic parameters of social management, domestic legislation and mechanisms of its formation standards adopted as base for convergence and integration of the majority of the world community. In this regard, of particular relevance acquire research foreign experience of development of local self-government, especially those countries that have close to the Ukrainian «initial conditions» of nation-building. One of these countries have much in common with Ukraine and in the distant past, in the era of the «socialist camp» and similar geopolitical position, the size of the state territory and population, the Republic of Poland. If Ukraine's foreign policy is aimed at European integration, there is a need

for constructive use of the experience of Poland's democratic reforms, including the development of an effective system of independent local government. In addition to small states, local governments operate at least two levels. In large countries, in addition to traditional local government to local problems, there are regional challenges. It should be stressed that the local government should not be a hierarchical subordination. For example, the county does not have a top of the commune authorities. Each of them has its own problems, but this in turn does not preclude cooperation. Bodies of each level are elected independently. The author noted that the organization of local authorities and the representation of local authorities based on the operation and activities of the Congress of Local and Regional Authorities, which is the institution that represents local and regional authorities and forty-seven member states of the Council of Europe. It consists of two chambers: the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions. Congress holds its plenary session in the Palace of Europe in Strasbourg, where its permanent secretariat. Congress was founded in 1994 and is now an integral part of the Council of Europe. Congress represents over 200 000 European municipalities and regions, as a place to discuss common problems, share experiences and develop cooperation. The most important goal of the Congress is to ensure the participation of municipalities and regions in the process of European unification and the functioning of the Council of Europe, the promotion of democracy and cooperation between authorities of different levels and different states.

Keywords: local government; reform; state interest; transformation.