

ПОЛЬСЬКА МОДЕЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Марчук Микола Іванович

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного
і міжнародного права факультету № 4
Харківського національного
університету внутрішніх справ
e-mail: marchuk_m_i@ukr.net

Ключові слова: територіальна організація влади, територіальний устрій, місцеве (територіальне) самоврядування, компетенція.

Відповідно до ст. 15 Конституції Республіки Польща [1] територіальний устрій має забезпечувати децентралізацію публічної влади у державі. У той же час адміністративно-територіальний поділ повинен враховувати соціальні, економічні та культурні зв'язки, які забезпечують здатність територіальних одиниць до виконання завдань, що покладаються на них законом.

Сучасний територіальний поділ Республіки Польща, який передбачає наявність місцевого (територіального) самоврядування, регулюється Законом «Про запровадження базового трьохрівневого територіального поділу держави» від 24 липня 1998 р. [2]. Даний Закон запроваджує з 1 січня 1999 р. три рівні самоврядування: гміна, повіт і воєводство, яким відповідають наступні українські поняття: територіальна громада (об'єднання територіальних громад), округ (район чи об'єднання районів) та регіон. При цьому до цього часу конституційно невизначеним залишається питання про наявність чи відсутність самоврядної компетенції на рівні воєводства.

У ч. 1 ст. 164 Конституції зазначається, що основною одиницею місцевого (територіального) самоврядування є гміна. Таким чином Конституція Республіки Польща обмежує повноваження законодавця у сфері формування структури і рівнів місцевого самоврядування, визначаючи існування гмін у якості базових самоврядних одиниць.

У той же час наявність інших одиниць місцевого (територіального) самоврядування, як регіонального так і локального, повинні визначатися окремим законом, - про що йдеться у ч. 2 ст. 164 Конституції. Це означає, що законодавець отримав певну свободу щодо визначення та формування таких одиниць. Конституція РП лише передбачає існування, принаймні, другого рівня місцевого самоврядування, не застерігаючи для нього жодних конкретних характеристик.

Органи місцевого (територіального) самоврядування у сучасній

Польщі поділяються на:

- органи самоврядування воєводства;
- органи самоврядування повіту;
- органи самоврядування гміни.

Суть польського самоврядування побудована на виділенні конкретних самоврядних одиниць та різних сфер і діапазонів самоврядних питань. При цьому місцеве (територіальне) самоврядування має універсальний характер і не залежить від системи державного управління. Мета місцевого (територіального) самоврядування полягає у здійсненні власних і делегованих завдань та задоволенні потреб місцевої територіальної громади.

Особливості місцевого (територіального) самоврядування Республіки Польща полягає в ому, що воно:

- представляє окрему соціальну групу та знаходиться під її контролем;
- здійснюється автономно від державного управління;
- має власну структуру та організацію;
- має в основі здійснення місцевий інтерес.

Представницькі функції місцевого (територіального) самоврядування здійснюються наступними суб'єктами влади: у сільських гмінах – війтом, у міських гмінах – мером (бургомістром), у повіті – повітовим старостою (олдерменом), у містах з населенням понад 100 тисяч мешканців – президентом, у воєводстві – воєводою.

Базовим рівнем місцевого (територіального) самоврядування є гміна. Жителі гміни, відповідно до закону, утворюють територіальну громаду. Гміна наділяється статусом юридичної особи, а її незалежність підлягає правовому захисту з боку держави. Гміна здійснює публічні функції від свого імені та під власну відповідальність.

Наступним після гміни рівнем у системі місцевого (територіального) самоврядування в Республіці Польщі є повіт. Він складається із сусідніх гмін. Якщо він включає лише сільські гміни, то має назву – сільський повіт, а якщо включає в себе ціле місто з правами повіту, то називається – місто-повіт. У Польщі налічується 65 міських повітів і 308 – сільських.

Воєводство утворюється на підставі окремого закону. Це означає, що саме цим законом визначається назва, територія і місцезнаходження (резиденція) владних органів. До цього закону додається перелік гмін, що входять до складу конкретного воєводства.

Устрій воєводства має дуалістичну природу. З одного боку, для воєводства характерним є наявність локального самоврядування, тобто здійснення власних функцій самостійно під свою відповідальність, за посередництвом органів самоврядної влади. З іншої сторони, воєвода входить до виконавчої гілки влади та здійснює функції загального нагляду й координації щодо місцевого (територіального) самоврядування. Разом із тим, саме через воєводу реалізується процес надання делегованих

повноважень самоврядним органам. Такий підхід щодо поєднання державницьких та самоврядних функцій на рівні регіону заслуговує на відповідну увагу зі сторони українського законодавця та часткову імплементацію.

Територіальне самоврядування у Польщі не має власної ієрархічної структури, тобто гміна, повіт і воєводство є незалежними один від одного і підпорядковуються нагляду лише зі сторони держави у рамках, визначених законом. Специфіка усієї системи місцевого (територіального) самоврядування Республіки Польща проявляється у виборі принципу, за яким побудовані його рівні, а саме за основу взято принцип доповнення, а не поглинання. Таким чином кожен наступний самоврядний рівень виконує лише ті завдання та функції, які не можуть бути реалізовані на більш низькому рівні самоврядування.

Разом із тим, на кожному окремо взятому рівні присутня певна ієрархія компетенції у взаємовідносинах між органами самоврядування. Так у гміні це: а) муніципальна рада як установчий і контролюючий орган і, б) правління (адміністрація) гміни в якості виконавчого органу; натомість у повіті це: а) рада повіту як установчий і контролюючий орган і, б) правління (адміністрація) повіту, як орган виконавчий; у воєводстві: а) сеймик воєводства, як установчий і контролюючий орган і, б) правління (адміністрація) воєводства, як орган виконавчий.

Староста очолює повіт і є главою правління (адміністрації) повіту. Він керує поточними справами повіту, головує на засіданнях правління (адміністрації) повіту та здійснює загальне керівництво повітом. Він також є керівником для повітових службовців, керівників структурних підрозділів повіту, повітової пожежної інспекції та варти. Стосовно діяльності повітової пожежної інспекції та варти слід зазначити, що питання їх призначення та звільнення з посади староста узгоджує з воєводою.

Компетенції воєводського сеймика не є універсальною. Його повноваження чітко визначені і не базуються на принципі презумпції компетенції. Компетенція сеймика воєводства визначається законами, або статутом конкретного воєводства. Право прийняття власного статуту надає йому безпосередній вплив на визначення об'єму власних повноважень.

Правління (адміністрація) воєводства є колегіальним органом, що діє під керівництвом відповідного маршала. Ним може бути тільки депутат сеймика воєводства, в той час як інших членів правління може бути обрано як серед депутатів сеймика, так і поза його межами.

Компетенція правління (адміністрації) воєводства, на відміну від компетенції сеймика, базується на принципі презумпції компетенції. Таким чином, правління виконує всі завдання віднесені до компетенції воєводства, що не зарезервовані для інших органів, у тому ж числі й на нижчих рівнях самоврядування.

Таким чином, польська модель територіальної організація влади

виявляє себе як досить гнучка інституційна система з чітко розмежованими повноваженнями як на окремих самоврядних рівнях, так і у взаємовідносинах із органами державної влади. Це, у свою чергу, забезпечує відсутність дублюючої компетенції, конкретність суб'єкта відповідальності та результативність самоврядної діяльності.

Вважаємо, що досвід Республіки Польща у сфері територіальної організації влади може стати позитивним надбанням для України на її шляху до європейської інтеграції.

Список використаних джерел:

1. Конституція Республіки Польща / Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / за заг. ред. В.О. Серьогіна. – Харків: ФІНН, 2009. – 664с.

2. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa // Dziennik Ustaw. – 1998. – № 96. – Poz. 603.

РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ПО ВИБОРАМ ДО МІСЦЕВИХ РАД У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Мохончук Богдан Сергійович

аспірант кафедри конституційного права України

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

e-mail: mokhonchuk@ukr.net

Ключові слова: виборча система, виборча інженерія, місцеві вибори.

Практика реформування українського виборчого законодавства не відзначається стабільністю та послідовністю. Прийняття Закону України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII (далі Закон) здійснювалось на хвилі процесів децентралізації, що, на перший погляд, виглядає цілком логічним. Однак процедура, умови, наслідки прийняття та зміст самого Закону викликають багато запитань, окремі з яких пропонуємо розглянути.

Перше стосується власне процесу прийняття Закону, який важко назвати виваженим – це було зроблено менш ніж за 4 місяці до місцевих виборів. Щодо принципу стабільності Кодекс належної практики у виборчих справах (далі Кодекс) дає чіткі рекомендації, які можна узагальнити в 3 варіанти поведінки законодавця:

1. Не змінювати систему голосування напередодні виборів – менш як за один рік (65.2.b);

2. Закріпити найбільш принципові моменти (серед яких виборча