

УДК 342.511(438)

М. І. Марчук

ОСОБЛИВОСТІ УНОРМУВАННЯ (КОНСТИТУЮВАННЯ) ПРИНЦИПІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Зазначено, що для політико-територіальної організації Республіки Польща суттєве значення мають три види територіального поділу – базовий (загальний), допоміжний і спеціальний, наявність яких лише підкреслює децентралізований характер організації території цієї європейської держави.

Підкреслено, що прийняті парламентом країни закони передбачають цілий ряд гарантій унітарного характеру польської держави, таких як єдина й однорідна правова система, єдине громадянство, єдність системи державної влади тощо.

Наголошено, що принцип гарантування місцевого самоврядування є однією з ключових засад територіальної організації публічної влади у Республіці Польща.

Зроблено висновок про подібність систем конституційних принципів територіального устрою Республіки Польща та України, що свідчить про певну єдність у розумінні конституційно-правових засад територіального устрою серед науковців обох країн.

Ключові слова: територіальний устрій, унітаризм, децентралізація, місцеве самоврядування, публічна влада.

Постановка проблеми. В умовах політичної та соціальної кризи, що має місце в Україні на даному етапі державотворення, поглибленої наявності громадянського протистояння на сході країни та анексією Криму, актуальним і життєво необхідним є пошук нових, дієвих форм організації суспільних та державних інституцій. Потреба реформування самих підвалин української державності, безумовно, запустить процес трансформації базових систем організації держави та суспільства й неминуче вплине на засади конституційного ладу України.

У числі найбільш болючих, багатоаспектних і складних напрямів майбутніх перетворень є пошук та утвердження в Україні найоптимальнішої моделі територіального устрою. Дійсно, ця проблема уже майже тридцять років обговорюється представниками різних наукових шкіл і напрямів пізнання, політичними та громадськими діячами. Громадськість потребує відповіді на питання про те, яка форма територіального устрою необхідна Україні – унітарна чи все ж таки федеративна, проста чи ускладнена автономними утвореннями, а найголовніше – який вибір дозволить припинити військове протистояння на сході, залагодити етнічні й політичні конфлікти, перебороти економічні негаразди та дозволить створити надійну політико-правову базу для розвитку нашої держави.

Проблематика територіального устрою виявилася чи не найскладнішою для вирішення у конституційній практиці за всі роки

незалежності Української держави. Підтвердженням цього може слугувати складність вибору між унітаризмом та федералізмом у перші роки незалежності України, утвердження владних інституцій у Криму, відмова України від приєднання, на правах автономії, території Придністров'я тощо. Закріплення в Конституції України 1996 р. основних принципів територіального устрою лише визначило основні територіальні орієнтири нашої держави та посилило актуальність загальнотеоретичних і конституційно-правових досліджень за даним напрямом.

Мета дослідження. Складність пошуку оптимальної організації території Української держави зумовило потребу дослідження практики унормування (конституювання) засад організації територіального устрою у зарубіжних країнах з метою врахування їхнього позитивного (а подекуди й негативного) досвіду в національному законодавстві.

Стан дослідження. В тій чи іншій мірі проблематиці територіального устрою присвячували свої наукові дослідження такі вітчизняні вчені, як М. О. Баймуратов, Я. В. Верменич, С. Г. Серьогіна, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, В. І. Кичун, М. І. Козюбра, В. П. Колісник, Р. А. Колишко, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. І. Кравченко, В. С. Куйбіда, О. Г. Кушніренко, П. М. Любченко, І. Й. Магновський, О. Г. Мурашин, Н. Р. Нижник, М. П. Озріх, В. О. Пархоменко, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, В. П. Рубцов, А. О. Селіванов, С. О. Телешун, А. Ф. Ткачук, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал та інші.

Виклад основного матеріалу. Серед провідних іноземних науковців за вказаним напрямом на розробках яких базується наше дослідження, виділимо, зокрема, С. М. Бабуріна, М. В. Баглая, В. І. Васильєва, І. В. Видріна, А. І. Волову, А. Дюгі, Г. Емлінека, А. М. Ентіна, Х. Іздебського, С. П. Калініна, О. Є. Кутафіна, І. В. Лексіна, В. О. Рянжина, О. О. Траніна, О. І. Черкасова, О. М. Черткова, В. Є. Чиркіна.

Цілком логічним видається, що в основу дослідження зарубіжного досвіду з тематики, що нас цікавить, має бути покладена система конституційних принципів територіального устрою України. До основних конституційних принципів територіального устрою України Конституція відносить єдність та цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість та соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій.

Крім закріплених у ст. 132 Конституції України, до конституційно-правових принципів територіального устрою України належать такі принципи: унітаризму, недоторканності території України, гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету України, зміни території України всеукраїнським референдумом, законодавчого визначення територіального устрою України, гарантування місцевого самоврядування в Україні.

На нашу думку, зважаючи на європейський вибір нашої держави, найперспективнішими з точки зору нашого дослідження є досвіди країн Європейського Союзу, серед яких найбільш подібною до України за територіальними та демографічними ознаками є Республіка Польща.

Засада єдності та цілісності державної території, по суті, закріплена у ст. 3 Конституції Республіки Польща [1, с. 173]. Ця стаття передбачає, що Республіка Польща є неподільною державою. Такий підхід дозволяє зробити висновок, що й територія Польщі як територіальна складова держави є неподільною, а отже, цілісною та єдиною. Польща є державою однорідною, в якій ні історичні погляди, ні етнічні, ні географічні не обґрунтовують впровадження устрою, фундаментом якого є глибоке розрізнення з точки зору вищевказаних критеріїв окремих частин території держави [2, с. 4].

Стаття 15 Конституції Республіки Польща передбачає, що територіальний устрій цієї країни забезпечує децентралізацію публічної влади.

На нашу думку, для політико-територіальної організації Польщі суттєве значення мають три види територіального поділу – базовий (загальний), допоміжний і спеціальний [3, с. 14]. Загальний територіальний поділ одночасно виступає поділом для загальної урядової адміністрації, що представлена воєводами (реалізація принципу поєднання децентралізації та централізації у здійсненні державної влади). Одиниці базового поділу є головними елементами просторової структури держави. Саме в них діють основні органи публічної влади. Допоміжні одиниці створюються з метою надання допомоги органам, які діють в одиницях базового поділу. Допоміжний поділ і допоміжні одиниці після реформи 1998 р. присутні тільки на рівні гміни. Наявність трьох видів територіального поділу лише підкреслює децентралізований характер організації території Республіки Польща.

Польський науковець Х. Іздебський, аналізуючи ст. 15, 16 Конституції Республіки, зауважував, що базовий територіальний поділ здійснено саме в цілях територіального самоврядування, а тому воно є підставою децентралізації державної влади [4, с. 19].

Збалансованість та соціально-економічний розвиток регіонів у Республіці Польща досягається через імплементацію європейських стандартів регіонального розвитку. При цьому найважливішим для регіональної політики ЄС є рівень NUTS 2, оскільки саме на цьому рівні відбувається розробка програм регіонального розвитку та освоєння коштів структурних фондів. Тобто слабо розвинені території (в тому числі й ті, соціально-економічний розвиток яких залежить від стану однієї чи кількох галузей економіки, що занепадають), а також малозаселені регіони отримують гарантовану фінансову підтримку ЄС у сфері регіонального розвитку з метою ліквідації диспропорційності, вирівнювання основних соціально-економічних показників у межах ЄС [5].

Урахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій регіонів частково закріплене у ч. 2. ст. 15 Конституції Республіки Польща: «Основний територіальний поділ держави, який враховує соціальні господарські або культурні зв'язки і забезпечує територіальним одиницям здатність виконувати публічні завдання, визначається законом» [1, с. 174]. Врахування екологічних особливостей регіонів, зокрема, має місце при визначенні власних завдань так званими «рекреаційними гмінами». У ч. 2. ст. 15 Конституції відповідно знаходить своє вираження й принцип законодавчого визначення територіального устрою.

Польща є простою унітарною державою, в якій немає автономних утворень. Одиниці територіального самоврядування, навіть ті, що сформовані на найвищому рівні територіального поділу, тобто воєводства, не мають жодних атрибутів, характерних для федеративної держави або держави, в якій виступають автономні райони, як, наприклад, власні конституції, законодавство, парламент, судова система тощо. Прийняті парламентом закони передбачають цілий ряд гарантій унітарного характеру польської держави. Серед найважливіших інструментів, що забезпечують унітарну форму Республіки Польща, необхідно визнати:

- єдину й однорідну правову систему;
- єдине громадянство як зв'язок із державою, а не з її окремими територіальними одиницями;
- єдність системи державної влади;
- законодавче визначення системи органів територіального самоврядування (гмінного і повітового), їх взаємних стосунків та стосунків із державною адміністрацією, складу, порядку скликання, нагляду тощо;
- ідентичний правовий статус усіх одиниць територіального самоврядування даного рівня (гмін, повітів та воєводств);
- законодавче й однорідне визначення фінансової системи;
- формування інституту представника уряду в воєводстві з великим обсягом повноважень щодо устрою і компетенцій (повноважень) територіального самоврядування.

Принцип недоторканості території Республіки Польща знайшов своє вираження у ст. 5 Конституції Республіки Польща: «Республіка Польща охороняє незалежність та недоторканність своєї території, забезпечує права та свободи людини та громадянина, а також безпеку громадян, охороняє народну спадщину, керуючись принципом рівномірного розвитку» [1, с. 173]. У даному випадку йдеться про рівномірний розвиток не регіонів, а саме «народної спадщини» етнічних груп. Забезпечується цей принцип через обов'язок польського громадянина захищати Вітчизну (ст. 85 Конституції), повноваження Сейму оголошувати війну в разі нападу на територію Республіки (ст. 116 Конституції), повноваження Ради міністрів забезпечувати

зовнішню та внутрішню безпеку держави (п. 7, 8 ст. 146 Конституції). Даний принцип органічно поєднується із принципом гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету Республіки, оскільки ст. 126 Конституції передбачає обов'язок Президента забезпечувати суверенітет і безпеку держави, а також непорушність і неподільність її території.

Принцип зміни території загальнодержавним референдумом у законодавстві Республіки Польща чітко не встановлюється, але ст. 125 Конституції та Закон про референдум від 14 березня 2003 р. [6] вказано, що у справах, які мають особливе значення для держави, може проводитися загальнодержавний референдум. Виходячи з того, що питання зміни території держави апіорі є важливим для населення держави, можна припустити, що і це питання може вирішуватися шляхом загальнодержавного референдуму. Звертає на себе увагу і той факт, що проведення загальнодержавного референдуму з питань, що мають особливо важливе значення, має не імперативний, а саме факультативний характер.

Принцип гарантування місцевого самоврядування є однією з ключових засад територіальної організації публічної влади у Республіці Польща. Після прийняття Національними зборами Республіки Польща Конституції 2 квітня 1997 р. та її затвердження народом 25 травня 1997 р. у Польщі було створено правові основи для розвитку місцевого самоврядування. На підставі оновленого законодавства у Польщі було проведено адміністративно-територіальну реформу. Новий територіальний поділ Республіки був установлений 24 липня 1998 р. Із 1 січня 1999 р. уведено триланковий територіальний поділ, згідно з яким Польща ділиться на 16 воєводств, 308 сільських повітів, 65 міських повітів і 2489 гмін. У всіх одиницях територіального поділу функціонують представницькі органи самоврядування, ради, обрані на загальних виборах на чотири роки [7].

Звертає на себе увагу той факт, що законодавство Республіки Польща чітко розмежує 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 – маршалок воєводства, який представляє виконавчий орган регіонального самоврядування, і воєвода, який представляє урядову адміністрацію.

Наведена вище дуалістична модель управління на рівні регіону може бути реалізована і в Україні за розмежування повноважень органів центральної влади на місцях і органів місцевого самоврядування. При такому 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, мають бути наділені повноваженнями оскаржити чи заблокувати прийняте органами

місцевого самоврядування рішення в разі його невідповідності чинному законодавству. 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, проте органи центральної влади мають необхідний правовий інструмент для скасування рішень, які виходять за межі повноважень органів місцевого самоврядування.

Територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не застережені Конституцією чи законами Республіки Польща для органів інших публічних властей (ст. 163 Конституції).

Підсумовуючи вищесказане, можемо дійти певних **висновків**:

1. Територія як територіальна складова Республіки Польща є неподільною, а отже, цілісною та єдиною.

2. Для політико-територіальної організації Республіки Польща суттєве значення мають три види територіального поділу – базовий (загальний), допоміжний і спеціальний. Їх наявність підкреслює децентралізований характер організації території країни.

3. Системи конституційних принципів територіального устрою Республіки Польща та України є досить подібними, що свідчить про певну єдність у розумінні конституційно-правових засад територіального устрою серед науковців обох країн.

4. Характерна для Республіки Польща дуалістична модель управління на рівні регіону може бути реалізована і в Україні за розмежування повноважень органів центральної влади на місцях і органів місцевого самоврядування.

До найбільш **перспективних напрямків** подальших досліджень територіального устрою Республіки Польща слід віднести встановлення системних особливостей територіальної організації влади, з'ясування закономірностей перебігу еволюційних змін територіального устрою, прямо пов'язаних із входженням країни до складу Європейського Союзу, та визначення критеріїв поділу компетенції між центральними органами державної влади та органами місцевого (територіального) самоврядування в Республіці Польща у період здійснення адміністративної реформи.

Список використаних джерел: 1. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / [авт.-упоряд.: В. О. Сergyгін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін.] ; за заг. ред. В. О. Сergyгін ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ФІНН, 2009. – 664 с. 2. Стец М. Устрій територіальної публічної адміністрації в Польщі [Електронний ресурс] / Мірослав Стец. – [Б.м. : б.в., 1998]. – [14 с.]. – Режим доступу: http://www.civicportal.org/biblioteka1/2_Administracja/publiczna_8/Stec_adm.pdf. 3. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945–2000 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Марчук Мікола Іванович. – Харків, 2005. – 20 с. 4. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / Hubert Izdebski. – Wydanie III. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2004. – 272 s. 5. Федорук А. М.

Диспропорції регіонального розвитку в ЄС / А. М. Федорук // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=487>. 6. Ustawa z dnia 14 marca 2003 г. o referendum ogólnokrajowym [Електронний ресурс] // Dziennik Ustaw. – 2003. – Nr 57. – Poz. 507. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl/Download;jsessionid=1B33F0D2D0884B862A47DCB2514BA60C?id=WDU20030570507&type=3>. 7. Имёльчик Б. Польский опыт децентрализации [Електронний ресурс] / Барбара Имёльчик ; Фонд развития местной демократии. – Варшава, 2003. – [15 с.]. – Режим доступа: http://msps.su/files/2011/09/Local_Government_in_Poland_Imiolczyk_RUS.pdf.

Надійшла до редколегії 15.10.2015



Марчук Н. И. Особенности унормирования (конституирования) принципов территориального устройства в Республике Польша

Указано, что для политико-территориальной организации Республики Польша существенное значение имеют три вида территориального деления – базовый (общий), вспомогательный и специальный, наличие которых лишь подчёркивает децентрализованный характер организации территории этого европейского государства.

Подчёркнуто, что принятые парламентом страны законы предусматривают целый ряд гарантий унитарного характера польского государства, таких как единая и однородная правовая система, единое гражданство, единство системы государственной власти и т. п.

Приведены аргументы, что принцип обеспечения местного самоуправления является одной из ключевых основ территориальной организации публичной власти в Республике Польша.

Сделан вывод о сходстве систем конституционных принципов территориального устройства Республики Польша и Украины, что свидетельствует об определённом единстве в понимании конституционно-правовых основ территориального устройства среди учёных обеих стран.

Ключевые слова: территориальное устройство, унитаризм, децентрализация, местное самоуправление, публичная власть.

Marchuk M. I. Features of standardization (institutionalization) of the principles of territorial structure in the Republic of Poland

It is indicated that three kinds of territorial division – basic (general), supplementary and special are essential for the political and territorial organization of the Republic of Poland. Their presence just emphasizes the decentralized nature of the organization of the territory of this European state

It is also pointed out that local self-government units of the Republic of Poland, even those that are formed at the highest level of territorial division, have no attributes specific for a federal state or a state having autonomous regions.

It stressed that adopted laws by the country's Parliament provide a series of guarantees of the unitary character of the Polish state, such as a common and uniform legal system, a single citizenship and a unity in the system of state power, etc.