

БУЧИНСЬКА А.Й.

старший викладач кафедри правознавства Житомирського національного агроекологічного університету,
м. Житомир

РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛЬЩІ

Місцеве самоврядування є важливою ознакою демократії будь-якої держави, має специфічну форму у кожній з них. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішені питання взаємодії особи, територіальної громади, органів влади. Особлива роль в діяльності місцевого самоврядування відведена органам місцевого (територіального) самоврядування, які здатні на професійній основі забезпечити належне виконання публічних справ на місцях.

Конституція Польщі в ст. ст. 15 і 16 встановлює, що територіальне самоврядування повинно вирішувати значну частину публічних завдань від свого імені і під особисту відповідальність. Відповідно до ст. 163 Основного Закону Польщі, територіальне самоврядування вирішує публічні справи, які не віднесено до компетенції інших органів публічної влади. Польський науковець Б. Дольницький вважає, що зміст цієї норми виражає принцип участі територіального самоврядування у здійсненні влади [1, с. 55]. На гміну, яка в трирівневій структурі територіального самоврядування є найнижчою (базовою) структурною одиницею і найближче до жителів, згідно ст. 164 польської конституції покладено вирішення всіх публічних справ, за винятком тих, що передані на вирішення інших структурних одиниць територіального самоврядування (повіт, воєводство) [2].

Розподіл виконання публічних завдань між різними рівнями територіального самоврядування в Польщі відбувається на користь гміни, яка є найближчою до жителів, і, саме цей факт обумовлює виконання значної частки публічних завдань цією одиницею територіального самоврядування (наприклад, водо-, енерго- й газопостачання, утримання місцевого громадського транспорту, автошляхів; дошкільних закладів, початкових шкіл тощо). Повіт же виконує тільки ті завдання локального значення, які гміна не в змозі

виконати (наприклад, утримання гімназій, поліції, пожежних інспекцій тощо). Самоврядування на рівні воєводства носить регіональний характер і покликане забезпечити економічний розвиток відповідних територій (наприклад, утримання вищих навчальних закладів).

В польському законодавстві розподіл повноважень між представницькими і виконавчими самоврядними органами різниться в залежності від рівня територіального самоврядування. До повноважень ради гміни (місцевий рівень) належать всі справи, які віднесено до компетенції гміни, якщо законом не передбачено інше, тобто у разі виникнення сумнівів щодо того, кому належить виконання завдань на місцевому рівні, слід керуватися переважанням компетенції гміни [3, с. 14]. На рівні повіту рада також компетентна щодо вирішення всіх справ віднесених до відання повіту, за винятком тих, які закон відносить на користь виконавчих органів. На рівні воєводства діє відмінний принцип, а саме, сеймик воєводства вирішує тільки ті справи, які визначені законом, всі інші справи – відносяться до компетенції правління воєводства [4, с. 145].

Аналізуючи повноваження представницьких органів територіального самоврядування Польщі, необхідно відмітити, що всі три закони про самоврядування гміни, повіту і воєводства, визначають виключну компетенцію цих органів в подібний спосіб, з тією різницею, що рада повіту і сеймик воєводства обирають виконавчий орган, тоді як одноособовий виконавчий орган на рівні гміни обирається територіальною громадою шляхом проведення виборів.

В цілому, виключні повноваження польських представницьких органів територіального самоврядування можна класифікувати на: 1) організаційні – прийняття статуту, встановлення напрямків діяльності та прийняття звітів про діяльність виконавчого органу; 2) господарсько-майнові: прийняття економічних програм; емісія облігацій; отримання довгострокових позик тощо; 3) фінансові: прийняття бюджету, прийняття рішень щодо визначення розміру податків і зборів в межах визначених законом; 4) адміністративні: це повноваження, які можуть делегуватись органами державної влади, органами територіального самоврядування вищого рівня; 5) локально-порядкові: встановлення гербу, назв вулиць і площ, встановлення пам'ятників; 6) надання почесного громадянства; 7) прийняття локальних актів; 8) контрольні і наглядові; 9) процесуальні: звернення до суду [1, с. 100-104 ; 5, с. 173-175].

До повноважень вїта як одноособового виконавчого органу відповідно до ст. ст. 30-31 Закону Польщі «Про самоврядування гміни» належить виконання рішень ради гміни і завдань гміни [6]. І хоча вїт, як і рада гміни безпосередньо обирається громадою, свобода його діяльності обмежена обов'язком виконання вказівок ради гміни. До завдань вїта законом віднесено: 1) підготовка проектів рішень ради гміни. 3. Буковський вважає вїта єдиним законодавчо визначеним суб'єктом, який може готувати рішення ради гміни [5, с. 219]; 2) визначення способу виконання рішень (вирішує організаційні питання шляхом зазначення суб'єкта, який буде виконувати рішення; матеріально-фінансові – визначає джерела фінансування); 3) управління комунальним майном (здійснює одноособово, або може доручити таке управління своєму заступнику самостійно чи разом з іншою особою); 4) виконує бюджет (у межах цих повноважень отримує позики на видатки визначені бюджетом, здійснює емісію цінних паперів, бюджетних видатків; вносить пропозиції змін до бюджету гміни тощо). Вїт як виконавчий орган гміни, яка є юридичною особою, управляє поточними справами і представляє її на зовні. Також, він являється керівником виконавчого апарату гміни, який допомагає вїту виконувати визначені законом повноваження.

Щодо переліку повноважень правління повіту і воєводства, то він є подібний до повноважень виконавчого органу гміни. Втім, в польському законодавстві і науковій літературі серед повноважень, якими наділяються виконавчі органи повіту і воєводства, виокремлюються повноваження старости і маршалка, які відповідно очолюють правління повіту і воєводства. Особливий характер їх повноважень виникає на підставі того, що вони виконують двоякі завдання. З одного боку, староста (маршалок) є головою правління, в зв'язку з чим до їх повноважень віднесено організацію роботи цього органу (наприклад, скликання і ведення засідань). А з іншого – закон визначає власні повноваження старости (маршалка) до яких віднесено: 1) управління поточними справами повіту (воєводства); 2) представлення повіту (воєводства) на зовні; 3) організація роботи виконавчого апарату старости (маршалка); староста додатково здійснює керівництво службами, інспекціями і охороною повіту. Закон не визначає поняття «поточних справ», в зв'язку з чим, в науковій літературі пропонується детальніше визначати їх перелік в статуті [1, с. 117]. До того ж, з огляду на те, що закон наділяє старосту (маршалка) власними повноваженнями в межах яких вони можуть одноособово приймати адміністративні рішення, в польській науковій літературі виражається погляд, що старосту (маршалка) можна вважати одноособовим органом публічної адміністрації [1, с. 118 ; 5, с. 228].

Досліджуючи повноваження виконавчих органів територіального самоврядування Польщі, можна зробити висновок, що фактично весь тягар виконання публічних завдань здійснюється одноособово. Хоча на рівні повіту і воєводства виконавчий орган є колегіальний, але наділення польським законодавцем старости і маршалка, які очолюють правління, окремими повноваженнями, визначається польською доктриною як закріплення статусу органу публічної влади, що пов'язано з можливістю приймати адміністративні рішення. По суті, таке одноособове або колегіальне керівництво виникає з конструкції юридичної особи, якою, як неодноразово підкреслювалось, є самоврядна одиниця (гміна, повіт, воєводство). Тому, навіть, якщо виконавчий орган є колегіальний, його очолює голова, який зазвичай одноособово здійснює управління поточними справами юридичної особи і виступає від її імені.

Список використаних джерел:

1. Dolnicki B. Samorząd terytorialny / B. Dolnicki. – [4 wydanie]. – Warszawa : Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009. – 418 s.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z dn. 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw. – 1997. – Nr 78. – Poz. 483.
3. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945-2000 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права» / М. І. Марчук. – Х., 2005. – 20 с.
4. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / H. Izdebski. – [Wydanie III]. – Warszawa : Prawnicze LexisNexis, 2004. – 272 s.
5. Bukowski Z. Ustrój samorządu terytorialnego / Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P. – Toruń : Dom Organizatora, 2003. – 384 s.
6. O samorządzie gminnym : ustawa z dn. 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – Nr 142.– Poz. 1591.