



## ПОЛНОМОЧИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОЛЬШИ И УКРАИНЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

А. БУЧИНСКАЯ,

ст. преподаватель кафедры правоведение Житомирского национального агроэкологического университета

### SUMMARY

The article, on the grounds of comparative analysis of legislation of Poland and Ukraine, researches the competence of executives of local (territorial) government, which divide into own and delegated. The author makes a conclusion on the necessity to determine the list of own competence of the executives of local governments in Law of Ukraine "On Local Governments of Ukraine", oppositely, the delegation of public tasks to local governments shall be exercised on the grounds of other laws or on the grounds of agreement with correspondent levels of territorial authorities.

**Key words:** the executives of local (territorial) government, management of public affairs, own and delegated competence.

\* \* \*

В статье, на основании сравнительного анализа законодательства Польши и Украины, исследуются полномочия исполнительных органов местного (территориального) самоуправления, которые делятся на собственные и делегированные. Автор делает вывод о необходимости в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» определить лишь перечень собственных полномочий исполнительных органов местного самоуправления; делегирование органам местного самоуправления выполнения публичных заданий должно происходить на основании других законов или на основании договоров между соответствующими уровнями территориального самоуправления.

**Ключевые слова:** исполнительные органы местного (территориального) самоуправления, управления публичными делами, собственные и делегированные полномочия.

*Постановка проблемы. Несмотря на ведущую роль представительных органов в деятельности местного самоуправления, непосредственное выполнение заданий местного самоуправления принадлежит их исполнительным органам. Именно эти органы должны обеспечить эффективное управление публичными делами на местном уровне.*

**Актуальность темы исследования.** Эффективность управления публичными делами зависит, прежде всего, от того, какими полномочиями наделены органы местного самоуправления. На сегодняшний день исполнительные органы местных советов в Украине наделены большим количеством полномочий, но из-за противоречий в законодательстве по этим вопросам в практике возникает много противоречий. Поэтому, усматривается необходимость дальнейшего усовершенствования украинского законодательства относительно закрепления собственных полномочий исполнительных органов местного самоуправления. Примером может служить Польша, которая успешно провела территориальную реформу и создала дееспособное местное самоуправление.

**Целью статьи** является исследовать полномочия исполнительных органов местного (территориального) самоуправления Польши и Украины. Заданием есть провести сравнительный

анализ полномочий исполнительных органов местного (территориального) самоуправления Польши и Украины, и с учётом польского опыта сформулировать предложения по совершенствованию перечня полномочий исполнительных органов местного самоуправления в Украине.

**Изложение основного материала исследования.** В Польше на всех трёх уровнях территориального деления государства (гмина, повят, воеводство) действуют исполнительные органы территориального самоуправления. На уровне гмины (основной уровень территориального деления) действует единственный исполнительный орган территориального самоуправления - это войт (если гмина является городом, то выбирается бурмистр, в случае если количество жителей города превышает 100 000 исполнительным органом является президент города), который избирается территориальной общиной путём тайного голосования на основе прямого, равного, всеобщего изби-

рательного права; на уровне повята и воеводства действует правления как коллегиальный исполнительный орган, избираемый соответствующими представительными органами.

Полномочиям войта, согласно ст. ст. 30-31 Закона Польши «Об самоуправлении гмины», принадлежит выполнение решений совета гмины и задач гмины [1]. И хотя войт, так же как совет гмины является органом, который непосредственно избирается общиной, по мнению польского исследователя С. Буковского, свобода его ограничена обязанностью выполнения указаний совета гмины. К полномочиям войта законом отнесены: 1) подготовка проектов решений совета гмины, 2) определение способа исполнения решений 3) исполнение бюджета и другие [2, С. 219]. Кроме этого, войт как исполнительный орган гмины, которая является юридическим лицом, управляет текущими делами и представляет ее извне.

Относительно перечня полномочий правления повята и воеводства, то он подобен полномочиям исполнительного органа гмины [3; 4]. Впрочем, в польском законодательстве и научной литературе среди полномочий, которыми наделяются исполнительные органы повята и воеводства, выделяются полномочия старосты и маршалка, которые возглавляют соответственно

правления повята и воеводства. Особый характер их полномочий возникает на основании того, что они выполняют двойные функции. С одной стороны, староста (маршалок) является председателем правления, в связи с чем к их полномочиям отнесена организация работы этого органа (например, созыва и ведения заседаний). А с другой - закон определяет собственные полномочия старосты (маршалка), к которым относятся: 1) управление текущими делами повята (воеводства); 2) представление повята (воеводства) извне; 3) организация работы исполнительного аппарата старосты (маршалка); староста дополнительно осуществляет руководство службами и инспекциями уезда. Закон не определяет понятие «текущих дел», поэтому Б. Дольницький предлагает подробнее определять их перечень в уставе самоуправляющихся территориальных единиц [5, С. 117].

Таким образом в Польше фактически вся тяжесть управления публичными делами, в пределах соответствующей самоуправляющейся единицы, на самом деле осуществляется единолично. Хотя на уровне повята и воеводства исполнительный орган коллегиальный, но наделения польским законодателем старосты и маршалка, которые возглавляют правления, отдельными полномочиями, определяется польскими исследователями как закрепление статуса органа публичной власти, что связано с возможностью принимать административные решения. По сути, такое единоличное или коллегиальное руководство возникает из конструкции юридического лица, которым является самоуправляющаяся единица (гмина, повят, воеводство). Поэтому, даже если исполнительный орган коллегиальный, его возглавляет председатель, который обычно единолично осуществляет управление текущими делами юридического лица и выступает от ее имени.

В Украине, в отличие от Польши, самоуправляющиеся исполнительные органы действуют только на местном уровне. В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» исполнительные органы создаются сельскими, поселковыми, городскими советами для осуществления исполнительных функций и полномочий местного самоуправления в пределах, определенных законами [6]. Как возникает из этого определения,

основное назначение исполнительных органов местных советов заключается в осуществлении исполнительных функций и полномочий местного самоуправления.

Среди полномочий, которыми украинский законодатель наделил органы местного самоуправления, наибольшее их количество предоставлено исполнительным органам местных советов. В статьях 27-41 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» не только определены полномочия этих органов, но и отдельные области социально-экономического и культурного развития соответствующих территорий, т.е. предметы ведения [6]. Фактически украинский законодатель определил не полномочия, а компетенцию исполнительных органов местных советов.

Детальное регулирование предметов ведения в одном законе вызывает определенные предостережения, во-первых, возможно ли вообще урегулировать все вопросы в одном нормативно-правовом акте. По мнению В.И. Борденюка, при распределении полномочий в системе местного самоуправления предпочтительным является тот вариант, когда исполнительные органы могут решать любые вопросы, отнесенные к ведению местного самоуправления, за исключением тех, которые должны решаться исключительно на местном референдуме или соответствующими советами. В то же время учёный считает возможным наделение исполнительных органов местных советов определенными исключительными полномочиями, к которым должны быть отнесены, прежде всего, вопросы, которые по своей природе не требуют коллективного рассмотрения представительными органами местного самоуправления. Таким образом, исполнительные органы могут объективно выступать в двух ипостасях. С одной стороны, как исполнительные органы сельских, поселковых, городских советов, основное функциональное назначение которых заключается в практическом воплощении их решений в жизнь. А с другой стороны, как самостоятельные субъекты местного самоуправления, к полномочиям которых отнесено решение вопросов местного значения независимо от того, были они предметом рассмотрения соответствующих советов или нет [7, С. 150-151]. И, во-вторых, обращает

на себя внимание тот факт, что объем полномочий исполнительных органов местных советов значительно превышает объем полномочий этих советов. А это не согласуется с положением ч. 3 ст. 140 Конституции Украины, согласно которому местное самоуправление должно осуществляться территориальными общинами в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы. Вполне очевидным является то, что подавляющее большинство полномочий, в т. ч. и органов исполнительной власти, должно адресоваться соответствующим советам как первичным (после территориальной общины) субъектам местного самоуправления [7, С. 143].

Другая, не менее важная, проблематика возникла в украинской юридической литературе в связи с разделением на собственные и делегированные полномочия исполнительных органов местных советов. Большинство учёных считает, что собственными (самоуправляющимися) полномочиями исполнительных органов есть такие, которые непосредственно вытекают из коллективных потребностей соответствующих территориальных общин, а делегированными - полномочия органов исполнительной власти, предоставленные законом исполнительным органам соответствующих советов [7, С. 142 ; 8, С. 382 ; 9, С. 654 ; 10, С. 226].

По мнению В.И. Борденюка, главное отличие собственных полномочий исполнительных органов соответствующих советов от делегированных полномочий заключается в том, что в них более выразительно представлены общегосударственные интересы. В связи с чем, по вопросам осуществления собственных полномочий исполнительные органы подконтрольны и подотчетны местным советам, а по вопросам осуществления делегированных полномочий - также подконтрольны перед соответствующими органами исполнительной власти [7, С. 142-143]. Если же делегированных полномочий исполнительных органов местных советов больше чем собственных, и они контролируются государством, это порождает противоречивость, относительно теоретических аспектов функционирования местного самоуправления. Ведь исполнительные органы местных советов



создаются советами и им должны быть подконтрольными. Возникает вопрос, как быть в случае, когда собственные полномочия выполняются исполнительными органами должным образом, а делегированные - нет.

Возможность делегирования полномочий исполнительной власти органам местного самоуправления предусмотрена ч. 3 ст. 143 Конституции Украины [11] и ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [6]. В законе определено понятие «делегированные полномочия» как полномочия органов исполнительной власти, данные органам местного самоуправления законом, а также полномочия органов местного самоуправления, которые передаются соответствующим местным государственным администрациям по решению районных, областных советов.

Польский законодатель в ч. 1 ст. 166 Конституции Польши определил, что самоуправляющиеся единицы выполняют публичные задания, которые обеспечивают коллективные потребности общины как свои собственные [12]. В части 2 цитируемой статьи определена категория делегированных задач, а именно: «Если возникает из обоснованных потребностей государства, закон может поручить единицам территориального самоуправления выполнение других публичных задач. Закон определяет порядок передачи и способ выполнения публичных задач». То есть, как видим, в случае делегирования задач территориальному самоуправлению, необходимо придерживаться критерия «обоснованных потребностей государства». По мнению польского учёного Б. Дольницкого, в законах, на основании которых происходит такое делегирование заданий, должно иметь место обоснование необходимости делегирования самоуправлению каждой индивидуальной категории заданий и обязательно должно указываться, что такая передача заданий возникает из «обоснованных потребностей государства» [5, С. 284].

Все три закона, регулирующих территориальное самоуправление в Польше, определяют собственные задания самоуправляющихся единиц, а также предусматривают возможность делегирования в их пользу других публичных заданий. Делегирование государством публичных заданий самоуправляемым единицам происходит на основании

законов. Впрочем, делегирование государственных заданий повяту и гмине может также произойти на основании соглашения между этими единицами и органами государственной власти. Кроме делегированных государственных заданий, гмина может выполнять задания из сферы деятельности повята и воеводства на основании соглашения.

Б. Дольницкий отмечает, что право на самостоятельную организацию своих дел и управления ими является выражением самоуправляющейся власти, которую получили самоуправляющиеся единицы (территориальные корпорации). Существенной чертой этих дел является выполнение публичных заданий, одни из которых непосредственно возникают из коллективных потребностей местных общин, а другие - делегируются государством [5, С. 275]. При разделении публичных заданий на собственные и делегированные не возникает противопоставление территориальной общины и государства, потому что с юридической точки зрения община также выполняет публичную власть. Собственные задания должны выполняться самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти, кроме надзора в случае совершения действий, противоречащих законодательству. Зато выполнение делегированных задач полностью контролируется со стороны субъектов, которые передали их в исполнение [5, С. 284].

Рассматривая проблематику делегированных полномочий местного самоуправления, следует отметить следующее. Во-первых, украинский законодатель осуществляет делегирование полномочий органам местного самоуправления, а ими могут быть как представительные, так и исполнительные органы. Хотя в Законе Украины о местном самоуправлении делегированными полномочиями наделяются только исполнительные органы местных советов. Необходимо обратить внимание на ощутимую разницу в отношении регулирования данной проблематики в законодательствах двух государств. В Польше, государство, в лице соответствующих органов, делегирует задания, а в Украине делегируются полномочия. Перед польскими самоуправляющимися единицами предметно определено, что необходимо сделать без указания о том, кто и каким образом будет выполнять задание. Ведь, ответственным за

выполнение государственных заданий является самоуправляющаяся единица, которую представляют органы территориального самоуправления. Иначе говоря, принцип самостоятельности в деятельности территориального самоуправления Польши имеет реальное воплощение. В Украине, полномочиями, под которыми следует понимать права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления, наделяются органы местного самоуправления. На практике же имеет место ограничение принципа самостоятельности деятельности органов местного самоуправления, поскольку такая деятельность регламентирована.

Во-вторых, поражает чрезмерно большое количество делегированных полномочий исполнительных органов местных советов, объем которых превышает свои полномочия. Впрочем, необходимо подчеркнуть, что основное назначение исполнительных органов местных советов - это управление публичными делами на местном уровне от имени территориальной общины, а не органов государственной власти. Поэтому, считаем, что делегирование должно быть скорее исключением, чем закономерностью. Подтверждением этого является положение ч. 5 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, где указано следующее: «если полномочия делегируются органам местного самоуправления центральным или региональным органом». Поэтому, не понятно, почему украинский законодатель признал положение о делегировании полномочий органам местного самоуправления как обязательное. Следует обратить внимание на ч. 4 ст. 4 Хартии, согласно которой полномочия, какими наделяются органы местного самоуправления, по нашему мнению, речь идёт о собственных полномочиях, должны быть полными и исключительными [13]. Также, ч. 3 ст. 143 Конституции Украины определено, что органам местного самоуправления они могут предоставляться законом, то есть не имеют обязанности такого делегирования, и делегироваться должны лишь «отдельные» полномочия органов исполнительной власти, а не значительное их количество, предусмотренное Законом о местном самоуправлении [11].

В-третьих, считаем, что разделе-



ние на собственные и делегированные полномочия ведет к дальнейшему разграничению дел на государственные (кстати, они преобладают) и местные, возникающие из коллективных потребностей территориальных общин, а это не способствует принципу децентрализации, который является основанием функционирования местного самоуправления. К тому же, в Хартии четко указано о регулировании и управлении публичными делами, поэтому такое чрезмерное разделение на собственные (самоуправляющиеся) и делегированные (государственные), полномочия не согласуется с положениями этого нормативно-правового акта.

В-четвертых, считаем невозможным регулирование в том же законе, который определяет собственные полномочия органов местного самоуправления, сразу же определять и делегированные полномочия, ведь они должны возникать в ходе реализации публичных заданий. В связи с чем возникает вопрос, функционирует ли в полной мере на базовом уровне (сёл, посёлков и городов) местное самоуправление, ведь большинство полномочий органов местного самоуправления являются делегированными и подконтрольными органам государственной власти, а не территориальным общинам, которая их избрала.

В-пятых, если делегированные полномочия финансируются государством, а их большинство, тогда как быть с принципом материально-финансовой самостоятельности местного самоуправления. И вообще, способно ли государство профинансировать такое большое количество полномочий органов местного самоуправления.

**Выводы.** Сравнивая законодательную базу относительно регулирования полномочий исполнительных органов местного самоуправления Польши и Украины, можно сделать следующие выводы. Во-первых, в Польше каталог полномочий исполнительных органов территориального самоуправления является незначительным, а в Украине он является чрезмерно большим. Во-вторых, в Польше, исполнительные органы призваны, главным образом, реализовывать задания территориального самоуправления. Делегирование публичных заданий органам местного самоуправления в Польше происходит в процессе исполнения ими своих функций на основании законов или со-

глашений между соответствующими уровнями территориального самоуправления. В Украине перечень делегированных полномочий исполнительных органов местных советов, т. е. органов исполнительной власти, превышает самоуправляющиеся полномочия. Украинский законодатель делегированные полномочия исполнительных органов местного самоуправления определил одновременно с собственными полномочиями. В-третьих, в Польше на уровне гмины действует единоличный исполнительный орган территориального самоуправления, на уровне повята и воеводства - коллегиальный исполнительный орган, которым является правление во главе соответствия со старостой и маршалком. И хотя, повят и воеводство имеет коллегиальный исполнительный орган, польский законодатель предоставил старости и маршалку отдельные от правления собственные полномочия. По нашему мнению, учитывая опыт Польши, более эффективное и рациональное решение текущих дел на местном уровне будет происходить при единоличном руководстве. К тому же предпосылки для создания единоличной конструкции исполнительного органа местного самоуправления на базовом уровне в Украине существуют в лице сельского, поселкового, городского головы.

#### Список использованных источников:

1. O samorządzie gminnym: ustawa z dn. 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. — 2001. — Nr 142. — Poz. 1591.
2. Bukowski Z. Ustrój samorządu terytorialnego / Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P. — Toruń : Dom Organizatora, 2003. — 384 s.
3. O samorządzie powiatowym : ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. — 2001. — Nr 142. — Poz. 1592.
4. O samorządzie województwa : ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. — 2001. — Nr 142. — Poz. 1590.
5. Dolnicki B. Samorząd terytorialny / B. Dolnicki. — [4 wydanie]. — Warszawa : Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009. — 418 s.
6. О местном самоуправлении в Украине : закон Украины от 21 мая 1997 г. № 280/97-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

7. Борденюк В. И. Местное самоуправление и государственное управление: конституционно-правовые основы соотношения и взаимодействия : [монография] / Борденюк В. И. - К. : Парламентское изд-во, 2007. - 576 с.

8. Батанов О. В. Муниципальное право Украины : [учеб.] / Батанов О. В. Ответственный редактор Баймуратов М. О. - Х. : “Одиссей”, 2008. - 528 с.

9. Конституционное право Украины : [учеб.] / за ред. док. юрид. наук, проф. В. Ф. Погорелка. - [2-е доопр. вид.]. - К. : Наукова думка, 2000. - 734 с.

10. Муниципальное право : [учеб.] / [В. Ф. Погорелко, О. Ф. Фрицкий, Г. О. Баймуратов и др.] ; за ред. В. Ф. Погорелка, О. Ф. Фрицкого - К. : Юринком Интер, 2001. - 352 с.

11. Конституция Украины : с изменениями, внесенными Законом от 01 февраля 2011 г. № 2952-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. - 2011. - № 10. - Ст. 68

12. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z dn. 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw. — 1997. — Nr 78. — Poz. 483.

13. Европейская хартия местного самоуправления : принята в Страсбурге 15 октября 1985 г. // [Электронный ресурс]. - Режим доступа : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)