

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.8(045)

Р. Бискупский,
доктор философии права, доцент

РЕАЛИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА КАК ДЕМОКРАТИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

В статье рассматривается проблема обеспечения местных выборов на примере государства Польша. Раскрываются юридические механизмы обеспечения процесса выборов на местном и региональном уровне. Анализируются подходы к категориям референдум и выборы. Раскрывается место и роль судебных органов в процессе выборов и варианты исполнения судебных решений. Определяются критерии определения мнения местных жителей, экономические и социальные критерии проведения выборов в Республике Польша.

Ключевые слова: выборы, муниципалитет, общественное мнение, референдум.

Р. Біскупський

Реалізація виборчого права як демократії в Європейському Союзі

У статті розглядається проблема забезпечення місцевих виборів на прикладі держави Польща. Розкриваються юридичні механізми забезпечення процесу виборів на місцевому і регіональному рівні. Аналізуються підходи до категорій референдум і вибори. Розкривається місце і роль судових органів у процесі виборів і варіанти виконання судових рішень. Визначаються критерії визначення думки місцевих жителів, економічні та соціальні критерії проведення виборів у Республіці Польща.

Ключові слова: вибори, муниципалітет, громадська думка, референдум.

R. Biskupsky

Implementation of electoral law and democracy in the European Union

The article considers the problem of providing local elections on the example of the state of Poland. Legal mechanisms for ensuring the electoral process at the local and regional levels are disclosed. Approaches to the categories of referendum and elections are analyzed. The place and role of the judiciary in the election process and options for enforcing judgments are disclosed. The criteria for determining the opinion of local residents, the economic and social criteria for conducting elections in the Republic of Poland are determined.

Key words: elections, municipality, public opinion, referendum.

Постановка проблемы и ее актуальность.

Демографические изменения, экономические проблемы, социальные изменения, связанные с функционированием городских общин и особое стремление к территориальной экспансии и, тем самым, повышение качества функционирования конкретных общин, также за счет официального роспуска других небольших общин, оживляют дискуссию о создании, слиянии, разделении, отмене и определении границ муниципалитетов.

Вопросы реализации демократии всегда возникают в государстве, где происходит поиск оптимальных моделей взаимоотношения общество-государство. Но анализ новых позитивных методик и примеров всегда будет актуальным для достижения наибольшего эффекта демократии.

Целью написания данной статьи является рассмотрение примеров реализации демократии в Европейском Союзе на польском опыте.

Основное изложение материала. Это обсуждение проводится на многих уровнях, в том числе на правовом, и одним из его наиболее важных аспектов является механизм социального участия в процедуре определения и изменения границ муниципалитетов. Правовую основу для этого обсуждения следует искать прежде всего в конституционном определении условий для формирования территориального деления государства, ст. 15 гл. 2 Конституции Республики Польша, принцип защиты границ местных общин, выраженный в ст. 5 Устава Европейского местного самоуправления и нормативных актов муниципального самоуправления от 8 марта 1990 года, которые создают модель создания, соединения, деления, ликвидации гмин и определения их границ. Законодатель предусматривает две формы участия жителей в этой процедуре: местный референдум и консультации с жителями.

Проведение местного референдума о создании, слиянии, разделении и упразднении муниципалитета и установлении границ муниципалитета было внесено в Закон о муниципальном самоуправлении в соответствии с положениями Закона от 26 мая 2011 года о внесении изменений в Закон о местном самоуправлении и некоторых других актах.

Референдум был введен в польскую правовую систему в июле 2011 года с вступлением в силу Закона от 26 мая 2011 года, вносящего поправки в Закон о местном самоуправлении и некоторые другие акты (далее: Закон о внесении изменений). В поправку к Закону о местном самоуправлении также внесены поправки в закон о местном референдуме.

До сих пор в местном законодательстве о референдуме были отмечены три типа муниципальных референдумов:

- 1) референдум по данному муниципалитету, в рамках задач и полномочий органов;
- 2) референдум по апелляции органа, представляющего данную общину, и мэра (мэра, мэра города);
- 3) референдум о самоорганизации жителей муниципалитета в общественных целях.

Положения Закона о местном референдуме явно не исключают возможности проведения референдума по изменению границ муниципалитета. Они разрешили референдум по вопросу, касающемуся данного муниципалитета, в рамках задач и компетенций органов данного подразделения, в соответствии с которыми мог быть проведен референдум об изменении границ муниципалитета, поскольку подача ходатайства об изменении границ муниципалитета относится к компетенции муниципалитета.

Согласно ст. 4 сек. 1 usg создание, слияние, разделение и ликвидация муниципалитетов и их границ определяются Советом министров. Это решение может быть выдано по собственной инициативе Совета министров или по просьбе соответствующего муниципалитета. Однако предложение совета коммуны об изменении границ коммуны должно предшествовать консультации со своими жителями.

Из этого следует, что предметом референдума по изменению границ муниципалитетов могут быть два вопроса: во-первых - совет коммуны при Совете Министров изменить границы коммуны, а второй - выразить мнение об изменении границ коммуны, предложенных Советом министров.

Что касается возможности проведения референдума в соответствии с обязанностью муниципальных советов проконсультироваться с подразделением, предложенным Советом министров с их жителями, прецедентное право административных судов представило мнение о том, что референдум не может быть осуществлен, поскольку он может иметь обязательный характер, который будет противоречить мнению позиции муниципальные советы, затронутые изменением.

Поначалу мнение о том, что консультативный характер консультации (принятой в статье 4b (1) (1)) исключает возможность проведения муниципального референдума по этому вопросу, поскольку согласно ст. Референдум на 11 долларов является абсолютно решающим и, следовательно, обязательным.

Однако Высший административный суд в своем решении от 28 февраля 2001 года выска-

зал мнение, однако, что было разрешено провести референдум о принятии Советом муниципалитета решения обратиться в Совет министров для разделения муниципалитета. В таком случае результат референдума, разумеется, не определял бы разделение муниципалитета, но он был бы обязательным в том смысле, что он обяжет муниципальный совет обратиться к Совету министров по этому вопросу.

С другой стороны, Конституционный трибунал в своем решении от 26 февраля 2003 года (К 30/02) заявил, что референдум может быть любым вопросом, относящимся к сообществу граждан, не отнесенным к исключительной компетенции вне муниципальных органов государственной власти, чтобы выразить себя, основывается ли это утверждение на окончательном, окончательном разрешении дела или является обязательным для органа, в конечном итоге регулируя этот вопрос.

Результат такого референдума связывает, с точки зрения мнений, органы, составляющие соответствующие органы местного самоуправления. Таким образом, можно также провести референдум по референдуму или референдуму, а также в случаях, когда законодатель обеспечивает общественные консультации.

Согласно мнению Конституционного трибунала, толкование положений Закона о местном референдуме о разрешении референдума может быть разрешено путем применения толкования положений закона о референдуме в соответствии с духом Конституции Республики Польша. Основываясь на этом тезисе, Конституционный трибунал признал оспариваемое положение Закона о местном референдуме конституционным.

Несмотря на обязательную позицию Конституционного трибунала, разрешающего проведение муниципального референдума по демаркации границы, учреждение референдума по референдуму все еще было мертвым. Следовательно, была принята законодательная инициатива, которая должна была включать в правовые нормы создание Конституционного трибунала в отношении возможности проведения местного референдума по референдуму. В частности, в оправдании приговора Конституционный три-

бунал особо подчеркнул, что «необходимо регулировать уставные обязательства организаций, ответственных за государственные органы и органы» в связи с правом на заключение и консультативный референдум.

Поправка внесла четвертый тип референдума о создании, слиянии, разделении и упразднении муниципалитета и создании муниципалитета. В отличие от других местных референдумов, положение о проведении этого референдума не было включено в Закон о местном референдуме, но в Законе о местном самоуправлении.

В добавленном искусстве. В разделе 4с Закона о местном самоуправлении содержится положение, в соответствии с которым референдум по инициативе жителей может проводиться по созданию, слиянию, разделению и упразднению муниципалитета, В таком случае консультации с жителями муниципалитета не проводятся (статья 4а Закона о местном самоуправлении).

Похоже, что это положение должно толковаться как означающее, что оно имеет право провести референдум по предложению совета коммуны Совету министров для изменения границ муниципалитета, а также провести референдум об изменении муниципальных границ, предложенный Советом министров.

Это означает, что муниципальный совет может обратиться в Совет министров с предложением об изменении границ муниципалитета:

по собственной инициативе – тогда режим консультаций с жителями, регулируемый в ст. 4b или местный референдум,

независимо от того, какую позицию занимает совет, исходя из результатов местного референдума, проводимого по инициативе жителей.

В законе о внесении поправок, внесении в закон о муниципальном самоуправлении института референдума об изменении границ муниципалитета, не указывалось правил, в соответствии с которыми оно осуществлялось, и не упоминалось о соответствующих положениях закона о местном референдуме. Из-за невнимательности законодателя в этом случае следует применять положения Закона о местном референдуме в области его организации - на основе юридического вывода по аналогии.

Положения глав должны применяться, в частности, 3. («Общий референдум референдума») и 8. («Способ ведения, постановка и объявление результатов референдума»). Следует также иметь в виду, что положения Закона от 5 января 2011 года, Кодекса о выборах, применяются в сфере действия, не регулируемой законом, на местный референдум.

Что касается процедуры референдума, то единственная разница заключается в том, что на референдуме может участвовать только полевая группа политической партии и социальной организации с правосубъектностью.

С другой стороны, последствия статьи ст. 4а. 3 долл. США, согласно которому совет муниципалитета, который, по мнению Совета Министров, попросил, имеет 3 месяца, чтобы подать прошение, и после этого считается, что требование о проведении консультаций было выполнено. К сожалению, это также относится к ситуации, когда консультации жителей будут проходить в форме местного референдума. Это означает значительное сокращение возможности проведения референдума вовремя, с тем чтобы, согласно его результатам, совет муниципалитета высказал свое мнение о разделении его территории.

Следует отметить, что первым шагом на пути к референдуму является уведомление в письменной форме мэра (мэра, президента города) о намерении инициировать референдум. В течение 60 дней после уведомления инициатор собирает подписи жителей. Затем заявление направляется руководителю коммуны, который направляет его председателю муниципального совета. В случае сбоя устанавливается 14-дневный срок.

Только после принятия соответствующей резолюции советом муниципалитета принимаются организационные мероприятия, связанные с референдумом. Первым таким действием является создание (не позднее, чем за 35 дней до дня выборов) отдельных избирательных кругов.

Все это делает очень трудным проведение референдума, в ходе которого жители смогут занять позицию в отношении предлагаемых Советом министров изменений, чтобы изменить

границы их муниципалитета. К счастью, такое ограничение времени не происходит в случае референдумов по этому вопросу советом муниципалитета Совету министров об изменении границ муниципалитета.

Существенное изменение процедуры организации местного референдума по изменению границ муниципалитета также касается формулировки содержания избирательного бюллетеня. Закон о поправке распространил существующие руководящие принципы в этой области (включенные в статью 53.1.1 Закона о местном референдуме), чтобы включить в подробный вопрос о предлагаемых изменениях в разделении территории государства.

Вопрос референдума об изменении границ муниципалитета, предложенный Советом министров в случае, когда часть района одного муниципалитета предлагается присоединиться к другому муниципалитету, является наиболее проблематичным.

В случае консультаций с жителями предполагалось, что они были проведены в обоих муниципалитетах. Если заявление подано только в одном муниципалитете, в муниципалитете проводится референдум, а второй - консультация. В случае референдумов в обоих муниципалитетах они должны проводиться одновременно с тем же случаем.

Поправка в поправке каким-то образом ограничила референдум по изменению границ муниципалитета, с тем чтобы беднейший муниципалитет не был сформирован. Поэтому было решено, что референдум не будет проводиться, если из предыдущего анализа, сделанного введением, выяснилось, что в результате разделения или установления новых муниципальных границ:

1. Налог на доход на душу населения в муниципальных или муниципальных границах измененными созданы будет ниже, чем самый низкий доход на душу населения налога, установленного для отдельных муниципальных образований в соответствии с Законом о доходах местных органов власти.

2. Муниципалитет в измененных границах или созданный муниципалитет будет меньше,

чем самый маленький по численности населения муниципалитета в Польше по состоянию на 31 декабря года, предшествующего объявлению правила, упомянутого в ст. 4.

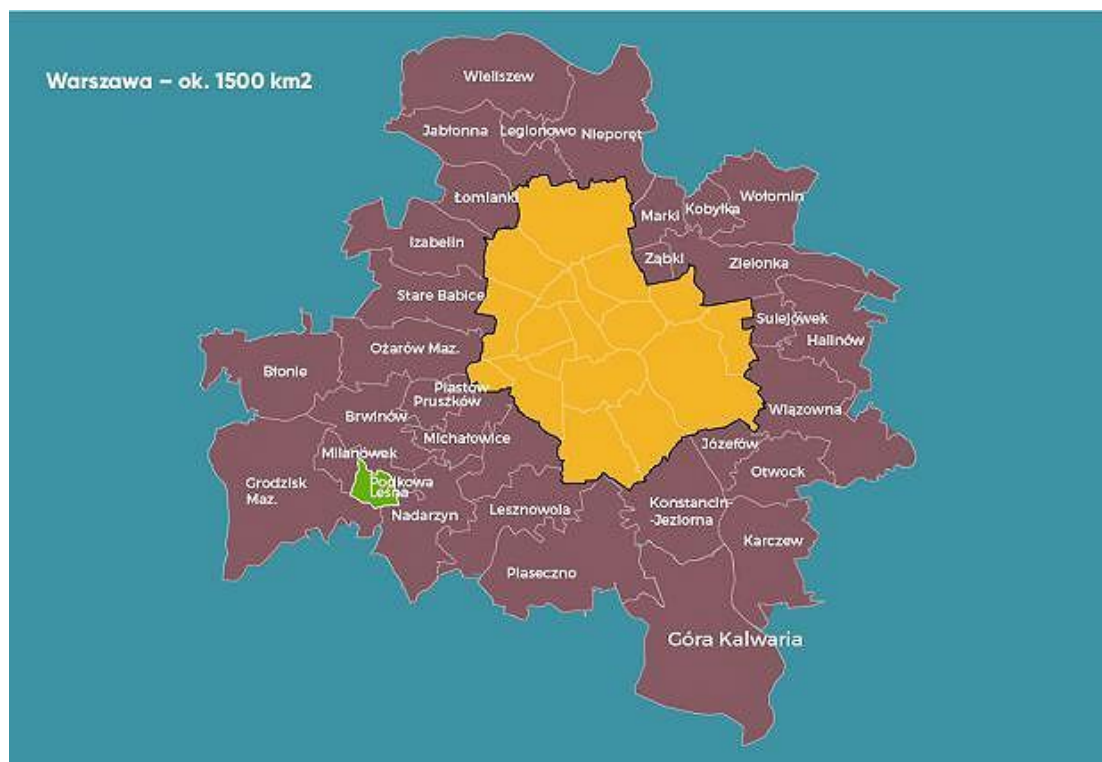
В заключение референдум по демаркации границы - это новое учреждение, которое еще не нашло своего практического применения. В связи с инициативой потенциальных жителей относительно такого типа референдума следует, в частности, помнить, что для его реализации требуется применение трех законов: муниципального самоуправления, местного референдума и избирательного кодекса.

При анализе правовых аспектов местного референдума также следует упомянуть Закон о местном референдуме от 15 июня 2000 года, который частично разрешил проблему слияния, деления и изменения границ муниципалитетов.

Не вдаваясь в дальнейшее рассмотрение юридического характера, мы можем сказать, что он был представлен в Сейм в январе 2017 года.

Законопроект о Варшавской метрополии и коммунах Варшавского пригорода проводился без предварительных консультаций с жителями столицы или жителями коммун Варшавского пригорода. «Лицо» Закона и справедливости жителя муниципалитета Зеллонка / Яцек Сасин представило, по его мнению, всеобъемлющий и полезный проект для всех жителей Варшавского и Варшавского пригородов.

Он предполагал пятикратное территориальное расширение столицы Варшавы путем включения в город 32 муниципалитетов. Кстати, как отметил депутат Яцек Сасин, столица Варшавы станет столичной единицей территориального самоуправления, объединяющей 33 муниципалитета.



Проект предусматривает создание огромного уезда, которое создало бы Варшаву с 32 местными муниципалитетами. В районе, известном как «столичного города Варшавы» воплощен-

ный будет добавления ряда пригородных муниципалитетов как части города Варшава и расширение городской черты. В списке нет

Podkowa Lesna, однако она будет помещена со всех сторон муниципалитета мегаполитов.

Можно сделать вывод о том, что имеющиеся в наличии нормативные акты не совершенны с позиции изучения общественного мнения. Решение вопроса о совершенствовании нормативной базы позволит решить не только юридические конфликты, но и экономические и социальные аспекты развития регионов и городов Польши.

References

1. *Banaszak B.* (2003), *Opinia na temat zgodności z Konstytucją RP ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, «Samorząd Terytorialny», nr 7-8.*

2. *Druk sejmowy nr 3408, www.sej.m.gov.pl.*

3. *Feja-Paszkiwicz A.* (2010), *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy, «Przegląd Prawa i Administracji», t. LXXXIII*

4. *Stojak D.* (2010), *Zmiana granic gminy w drodze referendum. Mieszkańcy sami zadecydują o podziale terytorialnym kraju, «Rzeczpospolita», 8-10 października, nr 197.*

Akty Prawne

1. *Europejska karta Samorządu Lokalnego, Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607, 2006, Nr 154, poz. 1107.*

2. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm*

3. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach, Dz. U. 2012, poz. 644.*

4. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz.*

5. *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.*

6. *Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 134, poz. 777.*

7. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm.*