

УДК 324:342.25(438)(091)

С. О. Байракаспірант, кафедра політології, Східноєвропейський національний університет ім. Лесі Українки, Луцьк, Україна
bajrak_2010@ukr.net

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПОЛІТИЧОЇ УЧАСТІ (1990–2010 рр.)

Анотація. У статті визначено сутність виборів в органи місцевого самоврядування як один із каналів політичної участі громадян. Здійснено аналіз політичного контексту становлення законодавства Республіки Польща про вибори у представницькі органи місцевого самоврядування. Розкрито особливості застосування виборчих процедур на основі змін у відповідні закони. Визначено основні чинники політичної активності/пасивності громадян.

Ключові слова: законодавство про вибори, Республіка Польща, політична участь, політична активність/пасивність, місцеве самоврядування.

С. О. Байрак

аспірант, кафедра політології, Восточноєвропейський національний університет ім. Лесі Українки, Луцьк, Україна

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША О МЕСТНЫХ ВЫБОРАХ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ (1990–2010 гг.)

Аннотация. В статье определена сущность выборов в органы местного самоуправления как один из каналов политического участия граждан. Осуществлен анализ политического контекста становления законодательства Республики Польша о выборах в представительские органы местного самоуправления. Раскрыты особенности применения избирательных процедур на основе изменений в соответствующие законы. Определены основные факторы политической активности/пассивности граждан.

Ключевые слова: законодательство о выборах, Республика Польша, политическое участие, политическая активность/пассивность, местное самоуправление.

Serhiy Bayrak

Post-Graduate Student, Lesya Ukrainka Eastern European National University, Lutsk, Ukraine

LEGISLATION IMPROVEMENT OF THE REPUBLIC OF POLAND CONCERNING THE LOCAL ELECTIONS AS A PRECONDITION FOR DEMOCRATIZATION OF POLITICAL PARTICIPATION (1990–2010)

Abstract. The author stipulates the purpose of elections to local government as one of the channels of citizens' political participation. The analysis of political context for the formation of Polish legislation on election to the representative bodies of local self-government has been performed. The features of the electoral procedures application are outlined on the basis of changes in the relevant laws. The main factors of political activity/passivity of citizens are determined.

Key words: legislation on elections; The Republic of Poland; political participation; political activity/passivity; local government.

Постановка проблеми. Зміна політичних еліт на основі чесних, конкурентних, відкритих, усезагальних і справедливих виборів є однією з основних засад демократичного політичного режиму. Принципи, які застосовуються у цьому процесі, виявляють свою актуальність не лише на загальнонаціональному рівні держави, а й у сферах локальних спільнот, де виборність народних представників є фундаментальною засадою демократизації політичної участі.

Забезпечення реальної політичної участі населення Республіки Польща на місцевому рівні відбулося у процесі формування органів місцевого самоврядування. За визначенням Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Польща ратифікувала 1993 року, цей інститут являє собою сукупність певних органів, які наділені правами та можливостями для здійснення, регулювання й управління суспільними справами в інтересах населення за допомогою рад або зборів, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі загального, прямого, рівного виборчого права [1]. Отже, становлення самоврядних інститутів, передбачаючи наближення влади до народу, забезпечує участь громадян у процесах її формування. У такому випадку, політична участь є участю у виборчому процесі, що реалізується через активне і пасивне виборче право.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти досліджуваної тематики висвітлені у працях віт-

чизняних дослідників Д. Ковриженко, М. Лендьел, Т. Слободян, Є. Юрійчук тощо. Серед зарубіжних науковців, що займаються розробкою цієї проблеми, варто виділити К. Кобельську (*K. Kobielska*), С. Міронцева, П. Сарнецькі (*P. Sarnecki*), П. Свяневича (*P. Swianiewicz*), Р. Скрипєка (*R. Skrzypek*) та ін. Однак незважаючи на існування значного масиву літератури, стан наукового осмислення досліджуваної проблеми не можна вважати достатнім.

Мета статті – аналіз законодавства про місцеві вибори Республіки Польща в контексті процесу демократизації політичної участі.

Основні результати дослідження. Чинниками, які вплинули на процес становлення електоральної демократії в Республіці Польща як на місцевому, так і на національному рівнях, є загальна демократизація владних інститутів, становлення громадянського суспільства, вільний розвиток засобів масової інформації, запровадження реальної багатопартійності тощо. Як наслідок, урегулювання перехідних відносин визначалося не одностороннім пануванням та підпорядкованістю, а партнерством і згодою, гарантованою конституційним правом конкуренцією та взаємозалежністю всіх суб'єктів, залучених до процесу вироблення і прийняття політичних та законодавчих рішень.

У цьому контексті основним завданням польської опозиції, яка взяла курс на демократичну розбудову держави, було намагання унеможливити варіант реваншу прокомуністичних сил. Запорука успіху вбачалася у про-

вадженні самоврядних і демократичних засад на місцевому рівні. Основним інструментом реалізації висунутої мети було визначено демократично організовані місцеві вибори, в результаті проведення яких планувалося формування місцевих органів влади із числа демократично орієнтованих громадян. У перспективі реалізація цього завдання мала гарантувати становлення нової системи управління оновленою елітою [2, с. 251].

Механізм впровадження демократичних принципів організації вибору було окреслено в Законі Республіки Польща «Про організацію виборів до рад гмін» від 8 березня 1990 р. [3]. Відповідно до його положень, вибори 1990-го і 1994 рр. проводилися на основі принципів, які враховували їх територіальні характеристики та кількість населення. Наприклад, у гмінах, де проживало не більш як 40 тис. осіб, було запроваджено мажоритарну виборчу систему, що передбачала електоральну конкуренцію між персоніфікованими кандидатами в одномандатних округах за принципом відносної більшості. Відповідно, факту партійної приналежності відводилося другорядне місце. У гмінах, у яких чисельність населення перевищувала зазначений поріг, виборчі перегони відбувалися на пропорційних засадах у багатомандатних округах (5–10 мандатів). Для розподілу/переведення голосів у мандати використовувався метод Сент-Леге (*Saint-Lague*), також відомий як метод середнього арифметичного. Він передбачав розрахунок середнього показника за формулою:

$$Ai = Vi / (Si + (Si + 1) / 2),$$

де Ai – середній показник списку, Vi – кількість голосів, одержаних списком, Si – кількість мандатів, одержаних списком при первинному розподілі [4].

За результатами волевиявлень 1990-го та 1994 рр., яка виборців склала 42,27% і 33,78% відповідно. Причинами таких низьких показників можна вважати складну політичну та економічну ситуацію у країні, зумовлену періодом трансформаційних змін, особливо її загострення у 1993–1994 рр.

Складності ситуації додавало й те, що вибори проходили в умовах становлення демократичних процедур і перерформатування еліт. Удосконалення потребували й виборчі процедури цих років. Основними аргументами, які спонукали до зміни виборчого законодавства, були: обумовленість виборчих норм концепцією територіального устрою та її певна підлаштованість суб'єктивним бажанням опозиційних продемократичних сил отримати владу на місцях [5, с. 9].

Варто погодитися із твердженням української дослідниці проблем місцевої демократії у Центральній та Східній Європі М. Лендвел, котра цю ситуацію в новостворених демократіях характеризує як намагання еліт не стільки створити середовище, у якому гарантувалося б проведення чесних і вільних виборів, скільки сформувати дизайн бажаних для правлячих політичних сил умов та правил [2, с. 245]. Таким чином, виборчі процедури на початковому етапі незалежності Польщі виступали, з одного боку, засобами демократизації країни, забезпечивши перше демократичне волевиявлення громадян, а з другої – інструментом маніпулювання голосами виборців задля задоволення політичних прагнень певних політичних сил.

Із упровадженням у 1998 р. нових рівнів місцевого самоврядування – повітів і воєводств – постала необхідність прийняття такого закону про місцеві вибори, який би враховував нові реалії життя. Організація, проведення та підбиття підсумків волевиявлень громадян усіх муніципальних рівнів були відображені в Законі «Про вибори до рад гмін, рад повітів та сеймиків воєводства» від 16 липня 1998 р. Відповідно до положень законодавчого акта, у гмінах зберігалася мажоритарна виборча система відносної більшості, однак поріг її застосування було знижено до 20 тис. осіб. Голосування за цією системою проводилося в багатомандатному окрузі за кандидатів, включених до відкритого виборчого списку.

У муніципалітетах, де кількість населення перевищувала 20 тис. осіб, запроваджено принцип пропорційного

представництва із периферійним голосуванням у багатомандатних виборчих округах: виборець, проголосувавши за одного кандидата від одного списку, автоматично віддає свій голос за цей список, легітимізуючи тим самим партію, яка його представляє. Другим наслідком зазначеної процедури було те, що перспектива обрання депутатам визначається не номером у партійному списку, а кількістю голосів, отриманих безпосередньо від виборців у виборчих перегонах [6].

Із метою зменшення числа партій у представницьких органах муніципалітетів у виборчому законі 1998 р. уперше було передбачено 5%-й виборчий бар'єр для гмін, що функціонували на рівні земських повітів і вибори в яких проводилися за пропорційною виборчою системою. У 2006 р. цей виборчий поріг запроваджено в усіх гмінах із чисельністю населення більшою, ніж 20 тис., а для списків об'єднаних політичних сил його було визначено на рівнях: 10% – для гмін і повітів та 15% – для воєводств.

Для підрахунку голосів та розподілу мандатів між суб'єктами висування списків запроваджено формулу д'Онта (*d'Hondt*), яка більш вигідна для великих політичних організацій:

$$Ai = Vi / Si + 1,$$

де Ai – середній показник списку, Vi – кількість голосів, одержаних списком, Si – кількість мандатів, одержаних списком при первинному розподілі.

Використання цього методу передбачає, що мандати розподіляються по чергово – один за іншим. На кожен крок розподілу черговий мандат віддається тій партії, що володіє найбільшою квотою, яка вираховується за вищенаведеною формулою. Після отримання мандата квота партії перераховується з урахуванням нової кількості отриманих місць [4].

Новелою закону 1998 р. стало запровадження виборчих комітетів. Право на їх формування дістали політичні партії та їх коаліції, асоціації й інші громадські організації, виборці. Чисельність виборчого комітету мала налічувати щонайменше п'ять осіб. Його специфіка полягає у праві висувати лише один список кандидатів, котрі, своєю чергою, можуть балотуватися до представницьких органів місцевої влади тільки в одному списку. Отже, факт введення інститутів виборчих комітетів у процес волевиявлення громадян можна розцінювати, з одного боку, як спробу уніфікації техніки висування кандидатів на вибори, а з другого – як спосіб ускладнення порядку самовисування позапартійних кандидатів.

Законом про місцеві вибори 1998 р. було внесено зміни, згідно з якими кількість виборців, необхідну для висування кандидата в депутати до представницьких органів місцевого самоврядування в одномандатних округах, було збільшено від 15 до 25 осіб. У багатомандатних округах із чисельністю населення більш як 20 тис. осіб обов'язковою вимогою став збір підписів 150 громадян, що мають право голосу. У повітах мінімальна кількість підписів виборців становила 200, у воєводствах – 300 [7, с. 124].

Відбулася також диференціація кількості депутатів представницьких органів відносно чисельності муніципалітету, який вони представляють. Зокрема у гмінах із населенням, що не перевищує 20 тис. осіб, кількість мандатів варіюється від одного до п'яти, понад 20 тис. – від п'яти до восьми, у повітах – від трьох до десяти, у воєводствах – від п'яти до п'ятнадцяти. Остаточне закріплення коригувань кількісного обмеження самоврядних органів відбулося в результаті внесення чергових змін у базовий закон про вибори у представницькі органи муніципалітетів 2001 р. Зазначеними нововведеннями муніципалітетам надано можливість зменшення витрат на утримання самоврядних структур шляхом скорочення числа їх депутатів. Зокрема передбачалося, що в муніципалітетах, де налічується до п'яти тис. населення, чисельність представницького органу має становити не більш як 12 депутатів, від п'яти до десяти тис. – 12 депутатів, від 10 до 20 тис. – 19, від 20 до 50 тис. громадян – 21, від 50 до 100 тис. – 23, від 100 до 200 тис. осіб – 30 депутатів. Для муніципальних

утворень, чисельність населення яких перевищувала вказані межі, дозволялося обирати по п'ять членів ради на кожні додаткові 100 тис. жителів, однак загальне число представницького органу не повинно перевищувати 60 осіб.

Згідно із зазначеними поправками від 2001 року, членами муніципальних рад заборонено бути депутатам Сейму, воєводам, депутатам інших гмін, повітів і сейміків воєводств, особам, котрі працюють у виконавчих органах інших рівнів [6].

Наступне внесення змін у чинне виборче законодавство муніципалітетів відбулося у 2002 р. у зв'язку із набуттям головами виконавчих органів відповідних рівнів статусу осіб, що обираються населенням. У такий спосіб стало можливим розмежувати законодавчу та виконавчу гілки влади на місцях, а відтак і їх повноваження, законодавчо закріпити незалежність цих владних органів [8]. У червні 2002 р. було прийнято Закон Республіки Польща «Про безпосереднє обрання вуйта, бургомистра і президента міста». У ньому передбачено, що одноосібний виконавчий орган обирається шляхом прямих виборів на чотири роки одночасно із виборами місцевих представницьких органів. Право висувати кандидатів надається політичним партіям, їх коаліціям, об'єднанням та громадським організаціям, виборцям через механізм виборчих комітетів, які зареєстрували списки своїх кандидатів у депутати щонайменше у половині виборчих округів відповідного муніципалітету [9, с. 125]. Посаду очільника самоврядного органу мав право обіймати той кандидат, котрий у першому турі виборів здобував абсолютну більшість голосів, або ж у другому – відносно. Процедура його усунення від посади потребувала проведення відповідного референдуму [10].

У 2010 р. у виборче законодавство РП було внесено принципово нові зміни, згідно з якими правом обирати депутатів у ради гміни, окрім польського населення, наділені також усі громадяни Європейського Союзу, котрі на час проведення відповідних процедур досягли 18-річного віку і проживають у відповідному муніципалітеті [11].

Показником суспільно-політичної активності/пасивності громадян вважається їх явка на виборчі дільниці. За час існування незалежності Республіки Польща відбулося шість виборчих кампаній в органи місцевого самоврядування. Явка виборців на них варіювалася від 33,78% (1994 р.) до 47,32% (2010 р.), що засвідчує тенденцію до збільшення, хоч і незначного [12]. Характерною особливістю політичної участі в Польщі є збереження цього рівня активності й на загальнонаціональних виборах парламенту та президента, що показує рівень задоволення діями влади.

Висновки. Таким чином, законодавство про місцеві вибори Республіки Польща спрямоване на унормування діяльності відповідних органів, їх наближення до громадян через безпосередню участь останніх у процесі формування представницьких органів, забезпечення електоральних норм, які враховують специфіку адміністративно-територіального устрою держави, прагнення наблизитися до європейських стандартів демократичного розвитку. Складність, тривалість та еволюційність його становлення визначаються, з одного боку, історичним минулим польського суспільства і держави, а з другого – продемократичним вектором їх розвитку, прагненням політичної свободи й високого рівня соціального забезпечення серед населення. Досвід Республіки Польща засвідчує, що лише завдяки належному унормуванню механізмів взаємодії влади і суспільства можна забезпечити позитивний розвиток держави у цілому.

Література

1. European Charter of Local Self-Government (1985) [Electronic recourse]. – Access mode : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>
2. Лендъел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія / М. Лендъел. – Ужгород : Мистецька лінія, 2011. – 688 с.
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin [Electronic recourse]. – Access mode : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160096>
4. Чупрін Р. Проектування виборчих систем : методи переведення голосів виборців у мандати [Електронний ресурс] / Р. Чупрін. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-1.pdf>
5. Слובодян Т. Трансформація виборчої системи до органів місцевого самоврядування в Республіці Польща : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Т. Слободян. – Луґанськ, 2011. – 20 с.
6. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatow i sejmikow wojewodztw [Electronic recourse]. – Access mode : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980950602>
7. Skrzypiec R. (2010). Spolecznosci lokalne, organizacje pozarządowe i rozwój lokalny jako przedmiot badan społecznych w Polsce / R. Skrzypiec [Electronic recourse]. – Access mode : http://www.dialogspoleczny.engo.pl/files/dialogspoleczny.engo.pl/public/Ryszard/NGO_a_rozwoj_lokalny.pdf
8. Swianiewicz P. (2000). Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes [Electronic recourse] / P. Swianiewicz. – Access mode : http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Poland_Swianiewicz.pdf
9. Kobielska K. Kształtowanie sie samorządu terytorialnego w Polsce / K. Kobielska // Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty : pod red. A Antoszewskiego, A Kolodij, K. Kowalczyka. – Wrocław : ATUT, 2010. – S. 115–128.
10. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. O bezpośrednim wyborze wojty, burmistrza i prezydenta miasta [Electronic recourse]. – Access mode : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/burmistrz/burmistrz.htm>
11. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatow i sejmikow wojewodztw : Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 wrzesnia 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy [Electronic recourse]. – Access mode : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20101761190>
12. Państwowa Komisja Wyborcza [Electronic recourse]. – Access mode : <http://pkw.gov.pl>

Стаття надійшла до редакції 31.03.2013

References

1. European Charter of Local Self-Government (1985). Retrieved from <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>
2. Lendel, M. (2011). *Local democracy in Central and Eastern Europe*. Uzhgorod: Mystetska Linia (in Ukr.).
3. *Electoral Charter to advices of gminas* (The Act of 8 March, 1990). Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160096>
4. Chuprin, R. (2012). *Planning Electoral Systems: Methods translation of votes into seats*. Retrieved from <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-1.pdf> (in Ukr.).
5. Slobodyan, T. (2011). *Electoral system transformation of local governments in Poland* (PhD. in pol. sci. diss.) Luhansk, Ukraine (in Ukr.).
6. *Elections to municipal councils, district councils and regional assemblies* (Act of July 16, 1998). Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980950602> (in Pol.).
7. Skrzypiec, R. (2010). *Local associations, NGOs organizations and local development as the subject of public researches in Poland*. Retrieved from http://www.dialogspoleczny.engo.pl/files/dialogspoleczny.engo.pl/public/Ryszard/NGO_a_rozwoj_lokalny.pdf (in Pol.).
8. Swianiewicz, P. (2000). *Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes*. Retrieved from http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Poland_Swianiewicz.pdf (in Pol.).
9. Kobielska, K. (2011). Forming of territorial self-government in Poland. In A. Antoszewski, A. Kolodij, & K. Kowalczyk (Eds.). *Transformation in Poland and on Ukraine*. Select aspects (pp. 115–128). Wrocław: ATUT (in Pol.).
10. *The direct election of wojt, burmistr and city president* (The Act of 20 June, 2002). Retrieved from <http://www.sejm.gov.pl/prawo/burmistrz/burmistrz.htm> (in Pol.).
11. *Elections to municipal councils, district councils and regional assemblies* (Proclamation of the Marshal of the Polish Seim on 14 September 2010 on the publication of the consolidated text of the Law). Retrieved from <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20101761190>
12. *The State Election Commission*. Retrieved from <http://pkw.gov.pl> (in Pol.).

Received 31.03.2013

Науковий журнал
«Економічний часопис-XXI»
читайте на веб-порталі
www.soskin.info/ea/