

ПЕРЕХОД ОТ АВТОРИТАРНОГО РЕЖИМА К ДЕМОКРАТИИ: РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПРИМЕР ПОЛЬШИ

Д-р Йованка Якубек-Лялик¹

Аннотация

В данной статье анализируется понятие децентрализации и дается описание законодательной базы и практических особенностей местного самоуправления в Польше в контексте перехода от авторитарного к демократическому режиму. В статье утверждается, что местное самоуправление оказалось одним из главных факторов в установлении действующей демократии и кардинальном изменении системы государства. Кроме того, оно остается сильным фактором демократизации, несмотря на растущие тенденции повторной централизации. За счет восстановления местного самоуправления в Польше удалось построить и укрепить демократический режим на всех уровнях - местном, региональном и национальном. Идея и практика его функционирования в течение 30 лет с момента его восстановления обеспечили ему прочные корни в основах гражданского общества в Польше. Изменения, внесенные децентрализацией, модернизировали и повысили эффективность государства, а также оказались полезными на пути к членству в ЕС. Польша смогла провести серию значительных реформ, которые предоставили местным общинам независимое правовое положение и значительный контроль за местными органами власти. На протяжении большей части времени местные органы власти выступали защитой от далеко идущего вмешательства центрального правительства в местные дела. Однако важно отметить, что, учитывая постоянное давление со стороны центра, положение и компетенция органов местного самоуправления нуждаются в защите и укреплении, чтобы служить идее подлинной местной демократии.

Ключевые слова: *демократия, переходный период, демократизация, местное управление, местное самоуправление, местное самоуправление в Польше, Центральная и Восточная Европа*

Введение

При исследовании перехода от авторитаризма к демократии, особенно в постсоветских странах или в странах, которые находились под влиянием Советского Союза, важно учитывать различные факторы. Местное самоуправление является одним из таких важных факторов, поскольку то, в какой степени демократия функционирует на местном уровне, влияет на всю систему управления в стране.

Восстановление местного самоуправления в 1990 году и усиление децентрализации в 1998 году радикально изменили государственную систему, сосредоточив внимание на построении основы, базирующейся на принципе субсидиарности. Между предположениями о функционировании местных органов власти в Польской Народной Республике (ПНР) и Третьей Республике Польша (после 1989 года) существовала очевидная дихотомия, которая касалась не только вопроса организации и функционирования государства, а прежде всего, распределения государственной власти на национальном и местном уровне.

Социалистическая система характеризовалась чрезмерной сложностью и централизованным управлением. Структуры государственного управления были сутубо

¹ Факультет права и государственного управления, Варшавский Университет, Польша. Email: jjakubek@uw.edu.pl

иерархическими и оставляли очень ограниченные возможности для любого независимого принятия решений. Эта модель основывалась на принципе «демократического централизма» без децентрализованной власти на местном уровне - напротив, все местные органы власти строго подчинялись центральному уровню государственного управления. Вместо горизонтального распределения компетенций на разных уровнях оно основывалось на секторальных (вертикальных) связях как в процессах принятия решений, так и в финансовых аспектах. Поэтому система государственного управления была перегружена на центральном уровне различными решениями и не функционировала эффективно.

Кроме того, на местном уровне взаимопересечение различных подразделений специальных служб затрудняло распределение ответственности за выполнение соответствующих административных задач. После политических изменений и прекращения ведущей роли коммунистической партии условие централизма в правительстве было упразднено, в результате чего оно перестало быть препятствием для реформирования государственного управления для построения функционирующего демократического государства.

Непосредственным стимулом к проведению реформ послужила необходимость восполнить институциональные пробелы после падения коммунистического режима и его дискредитированных институтов. Тем не менее, программы реформ были более амбициозными, чем просто копирование или воспроизведение институциональных систем из-за рубежа; имели место гораздо более творческие процессы адаптации (Baldersheim, 2014: 19; 22-23). Восстановление местного самоуправления было одним из необходимых условий для восстановления демократической системы в Польше, а также построения гражданского общества. Без независимого местного самоуправления, то есть с реальными компетенциями органов государственной власти на уровне местных общин, и без социальной вовлеченности было бы невозможно развивать страну на основе действий граждан. В ПНР отсечение местных общин от принятия решений блокировало инициативы и действия людей. Только создание соответствующих условий для свободных действий жителей муниципалитетов (*гмина*) и округов (*повяты*) дало возможность местным органам власти сыграть значимую роль в экономическом развитии.

Опыт Польши по демократизации был признан одним из наиболее успешных политических преобразований в Центральной и Восточной Европе. Без сильного и независимого местного самоуправления было бы гораздо сложнее, если вообще возможно, установить действующую демократию. Тем не менее, государству было удобно децентрализовать проблемы и вызовы, сохраняя при этом контроль над финансами и другими ресурсами. Местному самоуправлению Польши необходимо защищать свои полномочия, поскольку его независимость является одной из основополагающих характеристик демократии.

Настоящая статья построена следующим образом. В первой части представлено понятие децентрализации с особым акцентом на таком ее значении как право местных общин управлять собой (восходящий подход). Далее рассматривается история восстановления и реформирования местного самоуправления в Польше, а также нормативно-правовые рамки и, что наиболее важно, правовые принципы (Конституция 1997 года и акты парламента) для представления читателю степени автономности местных территориальных единиц в стране. Затем анализируются практические аспекты функционирования местных органов власти, учитывая постоянную

напряженность между рецентрализацией и автономностью местных органов.

Децентрализация

Концепции децентрализации и местного самоуправления неразрывно связаны между собой. Особенность местного самоуправления заключается в том, что оно может существовать только в децентрализованном государстве, в котором гражданам предоставляется право принимать собственные решения в соответствии со своими интересами. Местное самоуправление является проявлением интересов этих граждан – публично-правовой корпорации, то есть субъекта государственного управления, наделенного административными полномочиями. Его обязательным элементом является обязательное членство «в силу самого закона», четкие правила принадлежности (проживание в пределах границ территориально-административной единицы) и существование независимо от количества членов или изменения их состава. Это самая всеобъемлющая «микродемократия», когда государство передает часть своих административных функций и наделяет их правосубъектностью.

В этой модели полномочия государственного управления осуществляются гражданами или их группами, наделенными конкретными обязанностями и административными полномочиями. Кроме того, наделение местных общин этими полномочиями связано с обязательством выполнять делегированные функции и ответственностью за исключительное выполнение этого обязательства. Устанавливаются правовые положения Конституции и законов по вопросам местного самоуправления с целью предоставления дополнительных гарантий того, что, помимо установленного объема контроля, государство не может вмешиваться в деятельность местного самоуправления. Поэтому принципы subsidiarity и децентрализации наиболее полно реализуются независимо функционирующими органами местного самоуправления.

Как пояснялось выше, местное самоуправление имеет существенную и неотъемлемую особенность: это право регулировать дела местных общин в соответствии с их интересами и таким образом, которым члены сообщества определяют свои интересы. Это право включает в себя предположение о том, что данное сообщество может действовать по-разному в некоторых вопросах. Децентрализация также обеспечивает признание прав меньшинств в их решениях и выборе, даже если они не всегда бывают точными. Деятельность, осуществляемая местной общиной в виде своих задач, не должна (и согласно применимому законодательству не может) оцениваться с точки зрения цели или надежности, поскольку это приведет к вмешательству в автономность местного самоуправления и будет означать применение критериев, оцениваемых для индивидуальной деятельности. Таким образом, законность остается единственным критерием для надзора за деятельностью местных органов власти в рамках выполнения его задач.²

Современное понимание децентрализации должно опираться не только на независимость в сфере «власти», где местное правительство действует в качестве публичного органа, основывающегося на законе и в рамках закона, но также несет единоличную ответственность за независимое управление делами местной общины в экономическом плане. Эта часть деятельности местных органов власти осуществляется

²Однако автономность местного самоуправления в принятии решений не всегда является безусловной или бесспорной. Проблемы могут возникнуть, например, в стандартизированных государственных услугах, таких как образование или здравоохранение. Децентрализация государственной власти не может противоречить гарантированному конституцией равенству в доступе граждан к государственным услугам.

в сетевой, а не иерархической системе, и ее основная цель заключается в достижении социальных и экономических выгод в местном или региональном масштабе. Самоуправление реализуется путем принятия мер по развитию определенного органа местного самоуправления, организации оказания государственных услуг, а также посредством сотрудничества и конкуренции с другими местными органами власти и участия в наднациональных и надрегиональных рынках. Для эффективного выполнения этих функций также необходим более широкий правовой мандат, но в отношении гражданских прав граждан (Kulesza, 2009).

Восстановление и реформирование местного государственного управления в Польше

Восстановление местного самоуправления в Польше в 1990 году (и усиление децентрализации в 1998 году) коренным образом изменили государственную систему, сосредоточив внимание на создании основы в соответствии с принципом subsidiarity. Это также уникальный пример постепенной, тщательно продуманной институциональной реформы, где конечные результаты в значительной степени отражают видение, установленное в начале процесса (Sześciło, 2018). По сути, Польшу можно отнести к числу «чемпионов децентрализации» в Центральной и Восточной Европе. Здесь была разработана система, которая имеет несколько схожих черт с моделью экстенсивной децентрализации в странах Северной Европы (Swianiewicz, 2013).

1990 год, несомненно, имел самое важное, даже революционное значение для государственного управления в Польше, когда после 40 лет отсутствия было восстановлено местное самоуправление. Главной целью этой реформы была передача задач местным органам власти и отсечение национального уровня от управления местными делами. Принцип единой государственной власти и собственности был сломан, и были созданы гораздо более лучшие условия для развития местных общин, что способствовало процессам расширения их прав и возможностей. Усилилась региональная конкуренция, обеспечивая при этом более качественные инструменты для управления государственными услугами. Однако внедрение новых институциональных моделей сопровождалось определенной степенью культурного шока и дезориентации среди участников на местном уровне. Таким образом, должны были произойти следующие этапы процессов реформ - интерпретация, натурализация и нормализация (Baldersheim, 2014: 24).

После восстановления местного самоуправления ожидалось значительное укрепление потенциала государства по эффективному функционированию. Это было необходимым системным изменением, так как без него существовала угроза сохранения системы, запрограммированной на государственный централизм и отсутствие демократического контроля над процессами принятия решений в государственном управлении. В 1998 году был проведен еще один этап реформы децентрализации, в результате которого местному самоуправлению в Польше была передана большая степень совместной ответственности за управление государственными полномочиями, ранее закрепленными за центральным правительством.³

³ В опросах по степени поддержки реформы государственного управления только 21% респондентов оценили ее как неблагоприятную, для сравнения до 55% респондентов выступили против реформы системы здравоохранения. (Czteryreformy... 2000). В другом исследовании реформа государственного управления была сочтена необходимой 50% респондентов, а 37% выступили против (Gadomska, 2003: 573).

Эта реформа, предусматривающая создание двух дополнительных уровней самоуправления и наделение их значимыми обязанностями, была основана на важном допущении, что между отдельными местными и региональными органами власти не будет иерархической подчиненности. Это должно было защитить их автономность в принятии решений не только от возможного вмешательства со стороны центрального правительства, но и обеспечить четкие линии ответственности перед гражданами вместо иерархического надзора со стороны государственного аппарата.

Еще одно важное основополагающее условие реформы состояло в том, что граждане должны иметь равный доступ к местным органам власти и оказывать влияние на учреждения, которые их представляют. Эти изменения были также направлены на проведение реформы государственных финансов с масштабной децентрализацией планирования и использования государственных расходов, хотя результаты в этом отношении, возможно, являются спорными (Kieżun, 2004: 8-9; Chojna-Duch, 2003: 144-145).

Дальнейшая демократизация системы заключалась во введении на вновь добавленных уровнях самоуправления всеобщих и прямых выборов в представительные органы местного самоуправления. Совет повята (*radapowiatu*) получил особые полномочия, включая принятие местных законов, выбор и освобождение от должности членов правления, определение направления деятельности исполнительной власти, утверждение местного бюджета и принятие решений по вопросам собственности повята. Региональная ассамблея (*sejmikwojewództwa*) была наделена полномочиями принимать стратегии регионального развития, разрабатывать планы территориального развития, определять региональные бюджеты, а также отвечать за назначение и отстранение от должности правления (исполнительного органа) и принятие решений по имущественным вопросам региона (воеводства).

В принятой модели совет выполнял гораздо большую роль, чем принятие. Прежде всего, он был уполномочен избирать коллегиальное правление (исполнительный орган) и большинством голосов обеспечивать ему «политическую поддержку». Имея мандат, вытекающий из всеобщих и прямых выборов, совет имел возможность удостоверить и отчитываться за деятельность исполнительной власти. Исполнительный орган отвечал в основном за выполнение решений советов, подготовку проектов решений, управление имуществом и исполнение бюджета. Однако тот факт, что членов правления выбирал совет, означал, что правление было подвержено политическому давлению.

Следующая реформа с 2002 года в основном была направлена на укрепление исполнительной власти муниципалитета. Благодаря введению прямых выборов и замене коллегиального правления исполнительным органом, состоящим из одного человека, новый глава муниципалитета (мэр/президент города) также получил более сильный мандат, поскольку он непосредственно представляет избирателей. Он также получил более значительные полномочия и возможности для действий, поскольку его политическое положение стало намного более независимым, и, следовательно, необязательно, чтобы он разделял политическую волю большинства членов совета.

Продолжение реформ местного самоуправления также было тесно связано с усилиями Польши по вступлению в Европейский Союз, подготовкой к новым вызовам в области многоуровневого государственного управления, освоением средств Европейского Союза, участием в европейских программах и даже принятием решений по вопросам Европейского Союза, где ставится строгое разделение между задачами национального и местного самоуправления. Еще одним источником институциональных моделей,

которые повлияли на структуру местного самоуправления, был Совет Европы посредством Хартии местного самоуправления и органов иностранной помощи (Baldersheim, 2014: 23).

Главной целью реформы, несомненно, была децентрализация государственной власти, а также продолжение изменений, начатых в 1989 и 1990 годах. Для этого необходимо было заново установить разграничение полномочий между центральным и местным правительством, определить обязанности местного уровня управления; и в то же время обеспечить эти органы местного самоуправления юридическими и финансовыми средствами для их выполнения. Другая цель состояла в том, чтобы организовать территориальную структуру государства в форме более прозрачного и понятного разделения и рационализации административных структур. Важным следствием введения двух каскадных уровней местного самоуправления стало то, что это обеспечило создание еще одного уровня для формирования местных элит, чтобы осуществлять дальнейшую демократизацию страны и борьбу с наследием ПНР. Механизмы местной демократии получили сильный правовой инструмент в виде гражданского контроля над органами местного самоуправления. Другим важным результатом реформы стала предполагаемая реконструкция системы государственных финансов и усилия по более эффективному управлению финансами на всех уровнях государственного управления.

Основы новой административной системы оказались постоянными и с годами укреплялись, несмотря на неизбежные корректировки в административном делении. Реформа была направлена на восстановление гражданского сознания и установление нового разделения полномочий между национальным и местным уровнем управления. Эти изменения, несомненно, модернизировали и улучшили государственную структуру, что позволило повысить эффективность управления и решать новые задачи. В то же время они усилили процессы демократического контроля над государственными органами и сделали их ближе к гражданам. Благодаря расширению прав и возможностей граждан ответственность за решения в области государственной политики становится общей, а также формируется более сильное чувство причастности к государственным делам. Благодаря реформам местное самоуправление в Польше можно считать одним из наиболее современных, особенно в этой части Европы.

В сравнительной перспективе еще более очевидно, что реформы местного самоуправления были необходимы. В тот период в Центральной и Восточной Европе не было альтернативных путей модернизации. Другие посткоммунистические страны не осуществили такие глубокие реформы, наиболее масштабные изменения произошли в Польше. В большинстве других стран региона были введены только «номенклатурные» изменения, например, советы были переименованы в городские советы, и к старой системе были добавлены свободные выборы, однако они проводились в условиях единого централизованного государственного аппарата.

Поэтому в большинстве стран Центральной и Восточной Европы реформа местного управления состояла только из двух модификаций: проведение свободных муниципальных выборов и изменение названия местных органов власти без каких-либо конкретных полномочий, делегированных на местный уровень. Имела место существенная разница в уровне реформ, которую можно оценить, посмотрев на последствия изменений. Введение демократических выборов должно сопровождаться гарантией существенной независимости органов местного самоуправления; в противном случае изменения будут поверхностными. Однако на изменение мышления

централизации потребовалось гораздо больше времени, чем ожидалось. И сохраняется вопрос, действительно ли произошло такое изменение, если судить по продолжающимся спорам о степени автономности местного самоуправления и надзоре со стороны центрального правительства за деятельностью местных органов власти в Польше.

Конституционные основы местного самоуправления в Польше

Конституция Польши 1997 года учитывает важнейшее значение принципа субсидиарности, а также децентрализации и независимости местного самоуправления. Так называемая «Малая конституция» (Конституционный закон о взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властью Республики Польша и о местном самоуправлении) 1992 года определяет местное самоуправление как «основную форму организации местной общественной жизни» (Статья 70, п. 1)⁴ и предоставляет территориальным единицам правосубъектность и полномочия в общественных делах (Izdebski, 2009: 80 etseq.). В Конституции от 2 апреля 1997 года органам местного самоуправления посвящена целая глава VII (статьи 163-172)⁵. Кроме того, в основополагающих для правовых основ функционирования органов местного самоуправления статьях 15 и 16 провозглашается принцип децентрализации государственной власти с учетом социальных, экономических или культурных связей в территориальном делении, что обеспечивает *ex lege* местное самоуправление населением, проживающим в пределах территориальных единиц.

Другим важным положением является то, что местные органы власти участвуют в осуществлении государственной власти и выполняют общественные задачи от своего имени и под свою ответственность. Конституция также включает основы политической системы, на которой эта система основывалась после 1989 года:

- принцип верховенства закона;
- принцип политического плюрализма;
- принцип децентрализации;
- принцип субсидиарности;
- принцип автономности муниципалитета (*гмины*);
- присвоение полномочий муниципалитету (*гмины*);
- принцип законности.

Муниципалитет, конституционно признанный в качестве основной единицы административно-территориального деления страны, в новой административной структуре занимает в силу положений Конституции лидирующую позицию по отношению к другим единицам территориального деления - он служит презумпцией

⁴Ранее название главы 6 в Конституции от 22 июля 1952 года было изменено с «Региональные органы власти и государственное управление» на «Местное самоуправление», при этом в первом пункте этой главы местное самоуправление определено в качестве основной формы общественной жизни.

⁵В Главе VII Конституции разъясняется основной характер муниципалитетного образования (статья 164, п. 1) и презумпция компетенций (статья 164, п. 3), с не менее чем двумя уровнями структуры местного самоуправления (статья 164, п. 2). Конституция признает существование регионального самоуправления, а также прямых выборов во все органы, образующие местное самоуправление. Статья 163 содержит важную презумпцию компетенции при выполнении общественных задач в интересах местного самоуправления. В статье 165 защищаются имущественные права и правосубъектность единиц местного самоуправления, а в статье 166 подчеркивается роль местного самоуправления в удовлетворении потребностей местного сообщества. Дополнительной гарантией правосубъектности местных общин является предоставление им в статье 170 права принимать решения посредством референдума, тогда как в статье 171 были ограничены и уточнены пределы надзора за местным самоуправлением.

полномочий, не принадлежащих другим единицам местного самоуправления. Округ и самоуправляющееся воеводство должны осуществлять полномочия, закрепленные за ними в уставах.

Совокупность положений Конституции (и ранее принятого Закона о местном самоуправлении) означала радикальный отказ от традиционных «национальных советов» в ПНР и сделала возможной дальнейшую децентрализацию. В конституции подчеркивается отдельная правовая идентичность, осуществление общественных задач «от своего имени и под свою ответственность» (статья 16, п. 2) и ограничивается административное дублирование с региональным уровнем (воеводством - województwo), тем самым подчеркивается роль самоуправления в осуществление государственной власти. Дополнительной важной особенностью является также отсутствие иерархической подчиненности единиц местного самоуправления, каждая из которых является полностью независимой местной общиной, имеющей демократическую структуру внутренней организации, отделенной от других институтов с целью децентрализации реализации значительной части задач местного государственного управления с правом использования правовых форм органов государственного управления.

Однако такое широкое поле для действий местного самоуправления не позволяет избежать проблем толкования. В настоящее время наибольшие противоречия вытекают из ст. 7 - принципа законности, предусматривающего функционирование органа государственной власти на основании и в рамках закона, т.е. возможность принимать только такие решения и акты власти, которые прямо разрешены или предписаны законом.

В то же время узкое толкование в судебных решениях административных судов и Конституционного суда приводит к тому, что это положение распространяется на деятельность органов местного самоуправления «неповелительного характера» (например, социальную деятельность). Между тем, как неоднократно отмечал М. Kulesza, сегодня деятельность местного правительства выходит далеко за рамки классической сферы порядка и регулирования (*imperium*), концентрируясь в широком смысле на удовлетворении коллективных социальных потребностей и управлении развитием⁶. Эти сферы в основном опираются на использование «неприказных» видов деятельности и использование государственной собственности (*dominium*). В этих ситуациях правовая основа деятельности администрации гораздо более гибкая, чем классически применяемый принцип действия только «на основании и в рамках закона».

Вместе с тем, юридическая позиция административных судов в целом исходит из того, что общественная задача является только тем, что точно и конкретно определено в конкретных положениях, а деятельность муниципалитета, не предусмотренная таким положением, лишена правовой основы – каким-то образом в отрыве от положений ст. 163 совместно со ст. 164, п. 3 и ст. 165, п. 2 Конституции Республики Польша (Kulesza, 2009: 7-10). Таким образом, получается, что избавление муниципалитетов от механизмов

⁶ Профессор Михал Кулеша был назначен в ноябре 1997 г. полномочным представителем Правительства по системным реформам государства в должности Государственного секретаря в Канцелярии Премьер-министра. В его задачи входила, в частности, подготовка графика работ по реформам, проведение работ, связанных с подготовкой правовых актов, толкование смысла административных изменений для общественности. Будучи одним из главных создателей (в том числе и коммунальной реформы 1990 года), он остается «лицом» этой реформы.

принятия решений в централизованном порядке и введение ограниченного контроля на основе критерия законности быстро стали переходить в целенаправленность, что делает независимость муниципалитетов фактически фиктивной (Kulesza, 2009: 15).

Необходимо подчеркнуть, что нормативные основы реформы местного самоуправления включают в себя ценности местной автономии (свобода от вмешательства государства), демократии (возможности участия и влияния граждан) и эффективности (Sharpe, 1970; Baldersheim, 2014). В случае с Польшей именно к демократизации стремились более энергично, чем к другим аспектам – в приоритете были соображения о местной демократии как средстве отхода от авторитарного режима.

Практика функционирования местного самоуправления в Польше

Одной из основных проблем в функционировании местного самоуправления с самого начала было неправильное понимание его сущности, которое в Польше зачастую было сфокусировано на определении его как органов местной власти - глава муниципалитета (*wójt*)/мэр (*burmistrz*)/президенты (*prezydent miasta*) города или совета. Суть самоуправления, однако, несколько отлична: это право и способность управлять собственными делами внутри местной общины и по ее инициативе. Местные органы власти - это институты, которые, как показывает история, необязательно должны быть самоуправляемыми.

Определение территориального самоуправления в Европейской хартии местного самоуправления отмечает, что это *«право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»* (Статья 3, п.1). В этом определении сущности местного самоуправления подчеркивается субъективный аспект – его центральной осью является не орган местного самоуправления, а местная община, а основой местного самоуправления признаются субъективные права местных общин на осуществление публичной власти. И далее в Уставе говорится, что *«это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом»*.

Реальное местное самоуправление может развиваться только в децентрализованном государстве с гражданским обществом; хотя существуют разные взгляды. См. например, Levitas, (2017: 25), где он утверждает, что успех Польши является результатом исключительно самосознательной стратегии построения институтов группой разработчиков политики, которые разделяли особое видение реформы местного самоуправления, вместо прямого гражданского участия в отсутствие гражданского общества. Это неотъемлемый элемент демократической системы, где фактическое и постоянное участие граждан в общественной жизни и осуществление ими своей власти, а не только участие в выборах, является центральным элементом политической жизни (Regulski, 2010: 4). Таким образом, система должна позволять гражданам участвовать в управлении государством, а не только участвовать в избирательном процессе.

Тем не менее, местное самоуправление в Польше не лишено проблем, поскольку оно демонстрирует специфические «болезни органов местного самоуправления». К наиболее существенным из них относятся явный характер представительной

демократии (слабость советов, особенно по отношению к исполнительной власти муниципалитета), отсутствие прозрачности и открытости органов местного самоуправления, а также достаточно архаичная схема гражданского участия и сопротивление местных элит расширению доступа граждан к принятию решений по местным вопросам. Эти проблемы необходимо обсуждать и искать их решения. Тем не менее, *toutes proportions gardées*, прежде всего, следует помнить о том, что восстановление местного самоуправления модернизировало и улучшило государственную структуру Польши, что позволило повысить эффективность управления в решении новых задачи, а также усилило процессы демократического контроля над государственными органами и совместную ответственность, что привело к укреплению чувства участия в государственных делах граждан.

Децентрализация органов государственной власти, прежде всего, позволила государству отказаться от ответственности за управление государственными делами на местном уровне, передав эти полномочия местным властям⁷. Только после этого стало возможным завершение реконструкции политического и административного центра государства, роль которого сосредоточена на решении стратегических вопросов. В результате было введено более четкое разделение функций публичной власти между тремя основными сегментами государственной системы: местное самоуправление (муниципалитеты и округа), отвечающее за удовлетворение коллективных потребностей местных сообществ; региональное самоуправление (в воеводствах), отвечающее за политику регионального развития; а также государственное управление и администрация (центральное и местное), отвечающее за вопросы государственного характера, а также надзор за местным самоуправлением в целях соблюдения законов (*воеводы*). Реформа не только изменила административное деление страны, но и привела к перестройке государственного аппарата и более эффективному разделению полномочий и ответственности.

Функционирование органов местного самоуправления можно считать одним из величайших успехов трансформации в Польше. Вместе с тем практика государственного управления обозначает инструментальный подход к местным органам власти, в то время как децентрализация зачастую означает передачу задач и проблем без обеспечения их при этом соответствующими и адекватными финансовыми ресурсами⁸. В результате реформ по децентрализации центральная администрация утратила значительную часть своих полномочий и, следовательно, своего влияния на государственные дела.

Таким образом, возникли новые проявления напряженности между национальными и местными органами власти, которые в долгосрочной перспективе усиливают растущие тенденции к повторной централизации на национальном уровне. Первоначально проблема возникла в связи с вопросом управления и распределения средств, выделяемых ЕС на региональное развитие (региональные фонды) (Kulesza, 2000: 230), в

⁷ Местные органы власти контролируют более трети всех государственных расходов и, что примечательно, 70% государственных инвестиций, в таких вопросах как доставка товаров, преобразование экологической инфраструктуры, развитие транспортных систем и городских пространств, а также государственных школ (Levitas, 2017: 24).

⁸ Это очевидно, например, в сфере образования, где средства, выделяемые местным органам власти в виде субсидий на образование, недостаточны, и большинство муниципалитетов вынуждены доплачивать за содержание школ из собственных средств в ущерб другим задачам: <http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/ranking-oswiatowy/subwencja-oswiatowa/>

котором центральные органы власти с самого начала играли главную роль. С этой целью появились новые структуры с конкретными названиями и задачами, вытекающими из применения законов, стандартов и документов ЕС. Главой национальной системы – Управляющим органом – был министр, ответственный за региональное развитие и координацию использования средств из иностранных источников, в том числе из бюджета Европейского Союза, предназначенных для софинансирования оперативных программ. Следующий уровень состоял из Органов-посредников, т.е. органов государственного управления или других подразделений сектора государственных финансов, которым по согласованию с Управляющим органом была поручена часть задач, связанных с внедрением оперативной программы. Ниже этого уровня администрирования находились Учреждения-исполнители – государственные или частные организации, которым было поручено выполнение задач, непосредственно связанных с бенефициарами европейских фондов.

Заметные в течение длительного времени тенденции к повторной централизации усиливаются за счет постепенного лишения органов местного самоуправления контроля над последовательными областями задач и ужесточения надзора за местным самоуправлением. Дальнейшие действия ограничивают возможности местных органов власти действовать эффективно или даже сводят их функции к исполнению команд из центра и лишают их политической независимости и собственной компетенции. После 1999 г. было внедрено много неблагоприятных для местных самоуправлений изменений, в том числе вопросы, связанные с их долей в подоходных налогах (НДФЛ и КПН), ужесточение центрального контроля над ресурсами в системе здравоохранения, игнорирование субъектности местных самоуправлений при изменении общинных границ, попытки чрезмерного расширения полномочий контролирующих органов по отношению к местным органам власти или неудачные подходы к введению управления на уровне метрополий.

В последние годы наблюдается ускорение централизма, заметное как в виде реформирования образовательной системы, так и в виде централизации фондов охраны окружающей среды и управления охраной окружающей среды, планируемой централизации агентств по трудоустройству, попыток радикального расширения надзорных компетенций региональных счетных палат (РСП), а также в централизованной форме жилищной программы «Mieszkanie +», которая вторглась в сферу, до настоящего времени реализуемую органами местного самоуправления в рамках муниципального строительства. Однако наиболее важной проблемой является медленное, но неуклонное лишение местного самоуправления значительной части его финансовых доходов. Так, например, снижение подоходных налогов – хоть и с радостью воспринимаемое обществом – приводит к сокращению доходов местных органов власти, ставя местные советы перед трудным выбором какую часть бюджета следует урезать.

Это может привести к снижению качества государственных услуг и росту неудовлетворенности работой местных органов власти, поскольку они ответственны за оказание подавляющего большинства государственных услуг. Если изменения будут продолжаться в том же направлении, то в течение короткого периода времени местная власть может стать структурой, лишенной реальной самостоятельности и собственных полномочий, с ограниченными финансовыми средствами, не позволяющими ей функционировать самостоятельно. Без формальной ликвидации самоуправления может оказаться, что локус государственного управления неизбежно движется в сторону

центра, и захватит спустя некоторое время сферы полномочий, ранее распределенные в логичной форме между отдельными уровнями местных органов власти.

Тем не менее, противодействием для тенденций к централизации не может быть только защита *status quo*, в первую очередь потому, что в адрес действий местных органов власти выдвигается много обвинений. Единоличное руководство глав муниципалитетов, мэров и президентов городов часто основано на идеализированной концепции сильного лидера, который понимает и удовлетворяет потребности жителей наилучшим образом – но при этом такой авторитарный подход кажется все менее и менее действенным. Принимая во внимание идеи более широкого участия в управлении, совместного управления местными делами, составления бюджета на основе широкого участия, городских движений и различных форм социальных консультаций, ведется поиск альтернативных моделей лидерства, основанных на открытой коммуникации, совместном принятии решений и приверженности общине (*communityship*) (Mintzberg, 2015).

Взаимосвязь между размером и эффективностью местных органов власти изучалась в течение длительного времени, однако консенсуса в отношении результатов нет, а различные исследования дают разные выводы (Swianiewicz et al., 2016). При обсуждении эффективности местной автономии наиболее важными являются три аспекта. Во-первых, способность местных органов власти оказывать услуги – существуют мнения, что более мелкие единицы не могут справиться с выполнением определенных задач (Swianiewicz, 2014). Второй аспект касается затрат – «экономия масштаба», когда более крупная единица самоуправления работает лучше и дешевле, чем менее крупная. Третья проблема, которая должна быть решена – это функционирование местной демократии. Здесь мнения также разделились, при этом некоторые считают, что небольшие единицы самоуправления означают большее доверие и более тесный контакт между гражданами и местными органами власти.

Другие утверждают, что меньший размер может повлиять на демократию, поскольку конкуренция между кандидатами ограничена и это контрпродуктивно для взаимодействия общественных организаций, что ведет к тенденции формирования закрытых элитарных групп, которым нет альтернатив (Swianiewicz et al., 2016). Чего также не хватает в польском местном самоуправлении в этом отношении, так это эффективного субрегионального уровня, способного решать проблемы более крупных общин метрополий, во многих случаях выходящие за рамки полномочий и возможностей муниципалитетов и округов⁹.

Заключение

Восстановление местного самоуправления было одним из необходимых условий для восстановления демократической системы в Польше, а также построения гражданского общества. Без независимого местного самоуправления, то передачи реальных компетенций органов государственной власти на уровне местных общин, и без социальной вовлеченности было бы невозможно развивать страну на основе действий граждан. В ПНР отсечение местных общин от принятия решений блокировало инициативы и действия людей. Только создание соответствующих условий для свободных действий жителей муниципалитетов (*гмина*) и округов (*повят*) дало

⁹ Единственная действующая ассоциация метрополии базируется в Силезии (*Górnośląsko-Załębiowska Metropolia*).

возможность местным органам власти сыграть значимую роль в экономическом развитии (Regulski, 2010: 2).

В настоящее время местное самоуправление в Польше является основным функциональным компонентом общей системы государственного управления, отвечающим за подавляющее большинство повседневной деятельности по предоставлению государственных услуг. Децентрализация послужила как инструментом для демонтажа коммунистического государства, так и основой более широкой стратегии государственного строительства с целенаправленным разделением полномочий между центральным и местным уровнями власти. Польша смогла избежать фрагментации и очевидного характера реформ, проводимых в большинстве других центрально-европейских стран, предоставив местным органам власти демократический мандат, основанный на народном голосовании, правосубъектность, независимые бюджеты, имущественные права, а также контроль над своими кадрами и существенные полномочия в сфере государственных услуг. Независимость местных органов власти следует рассматривать как важный компонент реформы государственного управления, а также как средство расширения демократических прав и возможностей в целях построения более сильного государства. С другой стороны, успехи Польши в восстановлении местного самоуправления, похоже, были сведены на нет медленно распространяющейся повторной централизацией и постоянными усилиями со стороны центрального правительства по контролю над местными органами власти.

Весомых аргументов в пользу утверждения, что принятие центром полномочий органов местного самоуправления даст лучшие результаты в выполнении государственных задач, нет. Как пока что показывает опыт, центральное правительство не является более эффективным, чем местные органы власти, в предоставлении государственных услуг, например, децентрализованных коммунальных услуг или услуг в области образования, в отличие от услуг централизованного здравоохранения. Альтернативой ограничению растущего контроля центрального правительства над местными органами власти может стать расширение прав и возможностей местных общин, которые не только будут наблюдать и контролировать действия местных органов власти, но и будут иметь реальные инструменты совместного принятия решений и привлечения местных органов власти к ответственности за все недостатки или неудачи. Эту важнейшую роль по оценке действий местных органов власти следует возложить на жителей единиц местного самоуправления.

В связи с этим дискуссия о будущем местной администрации должна быть сосредоточена на укреплении местной власти по отношению к центру и введении качественных изменений в рамках местных органов власти, уделяя особое внимание субрегиональному уровню, где местные общины выступают в качестве соучастников принятия решений и субъектов государственного управления. Можно было бы даже рассмотреть возможность повышения автономии местных органов власти и, прежде всего, упрощения разделения задач, полномочий и ресурсов между национальным и местными органами власти, обеспечивая пространство для эффективного управления на уровне метрополий.

Несмотря на то, что основы польского местного самоуправления кажутся прочными, его субрегиональный уровень нуждается в укреплении, так как задачи, возложенные на муниципалитеты и городские округа, требуют более широкого сотрудничества. Кроме того, ожидается, что предоставление большей поддержки субрегиональному

сотрудничеству будет способствовать достижению большей местной автономии и устойчивости.

Для того чтобы по-настоящему уравновесить попытки повторной централизации, необходимо найти пути развития сотрудничества на местном и региональном уровне, а также вовлечения граждан в процесс принятия решений. Единственный способ построить настоящее местное сообщество в противовес сотрудничеству на местном уровне в принудительном порядке по принципу «сверху-вниз» - это сделать данную идею привлекательной для людей. Повторная централизация - это не решение актуальных проблем местного самоуправления, а скорее путь к углублению существующих и созданию новых проблем, связанных с недостаточной эффективностью центрального правительства.

Библиография

- Ahrend R., Lembcke A., Schumann A. (2016), Why metropolitan governance matters a lot more than you think , CEPR Policy Portal, 19 January 2016, <https://voxeu.org/article/why-metropolitan-governance-matters>
- Baldersheim H. (2014), Reflections on 25 Years of Local Government Reforms in Europe, Valg, velferd og lokaldemokrati: Festskrift til Per Arnt Pettersen. 2014, 17-34 Akademika forlag, 2014
- Bardhan P, Mookerjee D, (2006) eds. Decentralisation and Local Governance in Developing Countries. Cambridge: MIT; 2006.
- Bernhard M. (1996) Civil society after the first transition: dilemmas of post-communist democratization in Poland and beyond. Communist Post-Communist Stud. 1996;29(3):309–21.
- Borodo A. (2013) Z problematyki prawnej środków nadzorczych stosowanych przez regionalne izby obrachunkowe. In: Krawczyk R, Stec M, editors. Samorząd–Finanse–Nadzór i Kontrola, XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych. Warsaw: LEX Volters; 2013. p. 233–46.
- Buczkowski P. (1996) Rola władz lokalnych, struktur regionalnych i krajowych w warunkach transformacji ustrojowej. Samorząd Terytorialny. 1996;1–2:5–11.
- Campbell A, Coulson A. (2006) Into the mainstream: local democracy in central and eastern Europe. Local Gov Stud. 2006; 32(5):543–61.
- Cheema S, Rondinelli D, (2007) editors. Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices. Washington: Brookings; 2007.
- Chojna-Duch E. (2003) Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w latach 1999/2001. Aspekty finansowo-prawne oraz funkcjonowanie, in: A. Piekara (red.), Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999-2001, Warszawa 2003.
- Connerly E. (2009) Democratic Decentralisation Handbook. Washington DC: USAID; 2009.
- Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, published in Dziennik Ustaw No. 78, Item 483
- Constitutional Act on mutual relations between the legislative and executive power of the Republic of Poland and on local self-government of 17 October 1992, Dz.U. 1992 No. 84 item 426.
- Cztery reformy w opinii społecznej: poinformowanie i ocena. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2000.

- Dębowska-Romanowska (2013) T. Na dwudziestolecie powstania regionalnych izb obrachunkowych. In: Krawczyk R, Stec M, eds. *Samorząd–Finanse–Nadzór i Kontrola, XX-Lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*. Warsaw: Lex Volters; 2013. p. 13–20.
- Ekiert G, Kubik J. (1993) *Rebellious Civil Society: Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland 1989-1993*. Michigan: Michigan University; 2001.
- European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985
- FRDL (2009) Dwadzieścia lat Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej <http://www.frdl.org.pl/index.php/badania-analizy-publikacje.html>
- Gadomska B. (2003) *Opinia publiczna wobec reform decentralizacyjnych*, in: A. Piekara (ed.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999-2001*, Warszawa 2003.
- Herbst M, Levitas A. (2012) *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000–2010: Czas stabilizacji i nowe wyzwania*. In: Mikołaj H, editor. *Decentralizacja oświaty*. Warsaw: ICM; 2012.
- Herbst M, Herczyński J, Levitas A. (2009) *Finansowanie oświaty w Polsce - diagnoza, dylematy*. Warsaw: EUROREG; 2009.
- Howard M. (2003) *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University; 2003
- Izdebski H. (2009) *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis Warszawa 2009, p. 80 et seq.
- Jakubek J., (2010) *Reforma administracji publicznej 1998 r. : z perspektywy minionej dekady*, *Społeczeństwo i Polityka*, nr 1/2010, nr 1, s. 95-113.
- Jankowska M. (2018) *Związek powiatowo-gminny – analiza nowej formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, 2018.
- Kieżun W. (2004) *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, in: Kieżun W. i Kubin J. (ed.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2004.
- Komninos N. (2008) *Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks*, London and New York, Routledge 2008.
- Kramer M. (2002) *Collective protests and democratization in Poland, 1989–1993: was civil society really ‘rebellious’*. *J Communist Post-Communist Stud.* 2002; 35:213–21.
- Kulesza M. (2009) *Ile decentralizacji w centralizacji, czyli o nawykach uczonych administratywistów*, „*Samorząd Terytorialny*” nr 12/2009.
- Kulesza M. (2000) *Słowo końcowe, Pełnomocnik i polityka*, in: J. Milewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową 1998 roku widziana oczami jej aktorów*, wyd.1 Warszawa 2000, p. 230.
- Kulesza M. (2008) *Budowanie Samorządu: Wybór tekstów ze Wspólnoty 1990–2007*, Municipium: Warsaw; 2008.
- Law on Local Government from 8th March 1990
- Lisowski P. (2017) *Nowe typy związków samorządowych w Polsce na przykładzie związków powiatowo-gminnych*, w: Dolnicki B. (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017
- Ladner, A., Keuffer, N. and Baldersheim, H. (2015). *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*. Release 1.0. Brussels: European Commission.
- Levitas A. (2017) *Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About „Decentralisation”*, *St Comp Int Dev* (2017) 52:23-44
- Levitas A, Herczyński J. (2002) *Decentralisation, local governments and education reform and finance in Poland:1990–1999*. In: Davey K, editor. *Balancing National and Local*

- Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries. Budapest: LGI; 2002. p. 113–91.
- Mintzberg H. (2015) *Rebalancing Society: Radical Renewal Beyond Left, Right, and Center*; Berrett-Koehler Publishers. 2015.
- Miszczyński P. (2013) Measuring the Efficiency Of Local Government Units Management In The Central Region Of Poland In A Dynamic Perspective, *Quantitative Methods in Economics*, Vol. XIV, No. 2, 2013, pp. 108-117
- Pełnomocnik Rządu do Spraw Reform Administracji Publicznej. Założenia i kierunki reformy administracji publicznej. *Samorząd Terytorialny*. 1993;1–2:107–50.
- Prud'homme R. (1995) The dangers of decentralisation. *World Bank Res Obs*. 1995;10(2):201–20.
- Regulski J. (2010) Samorząd a model państwa, *Infos*, Biuro Analiz Sejmowych, 20 maja 2010.
- Regulski J. (2003) *Local Government Reform in Poland: an Insider's Story*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest 2003.
- Regulski J. (1992) Samorząd terytorialny: Skąd i dokąd. *Samorząd Terytorialny*. 1992;1:104.
- Regulski J. (2000) *Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja*. Warsaw: PWN; 2000.
- RIO. *The Regional Chambers of Audit in Poland*. Wrocław: National Council of Regional Audit Chambers; 2006.
- Roiseland A. (2010), Local Self-Governmnet or Local Co-Governance? *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 8, No. 2, pp.133-145, April 2010
- Sauer A. (2013) *The System of the Local Self-Governments in Poland*, The Research Paper prepared in the framework of the project Public Administration Reform in Visegrad Countries: Lessons Learned for Belarus and Ukraine. Association for International Affairs, 2013
- Sharpe L.J. (1970) Theories and Values of Local Government, *Political Studies XVIII*, 153-174.
- Smętkowski M., Jałowicki B., Gorzelak G., (2009) Obszary metropolitalne w Polsce – diagnoza i rekomendacje, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(35)/2009.
- Selznick P. (1957) *Leadership in Administration*. Berkeley: University of California; 1957.
- Stec M. (2009) *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*. Warsaw: KSAP; 2009.
- Stępień J. (1991) Samorząd a państwo. *Samorząd Terytorialny*. 1991;1–2:91–6.
- Swianiewicz P, (2002) ed. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI; 2002.
- Swianiewicz P. (2011) Poland: Europeanization of Subnational Governments. In: Hendriks F, Lidström A, Loughlin J, editors. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University; 2011.
- Swianiewicz, P. (2013). An empirical typology of local government systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40(2), 292-311
- Swianiewicz P., (2014) *Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje*, Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, 2014.
- Swianiewicz P., Gendźwił A., Łukomska J., Kurniewicz A., (2016) *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów*, 2016.
- Sześciło D. (2016) *Ustawa metropolitalna – jeszcze mniej demokracji w samorządzie? Prawo Europejskie w praktyce*, nr 1(139)/2016

- Sześciło D. (2018) Is there a room for local and regional self-government in the illiberal democracy? Struggle over recentralization attempts in Poland; Paper presented at EGPA Conference, Lausanne 5-7 September 2018
- Sześciło D. (ed.) (2019). Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo, Fundacja Batorego, Warszawa 2019.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz.95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1890, z 2016 r. poz. 2260)
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).
- Treisman D. (2017) The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralisation. New York: Cambridge University; 2007. St Comp Int Dev (2017)
- Tworecki H. (2008) A disaffected new democracy: identities, institutions and civic engagement in Poland. J Communist Post-Communist Stud. 2008
- Walczak P. (2013) Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych–stan obecny i perspektywy przekształceń. In: Krawczyk R, Stec M, eds. Samorząd–Finanse–Nadzór i Kontrola XX-Lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych. Warsaw: Lex Wolters; 2013.