

На правах рукописи

Макухин Александр Владимирович

Особенности реформирования института местного самоуправления в современной республике Польша

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2017

Работа выполнена на кафедре политического анализа и управления факультета гуманитарных и социальных наук Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российского университета дружбы народов».

Научный руководитель:

МЕДВЕДЕВ Николай Павлович
доктор политических наук, профессор,
профессор кафедры политического анализа
и управления Федерального
государственного автономного
образовательного учреждения высшего
образования «Российского университета
дружбы народов»

Официальные оппоненты:

АВДОНИН Владимир Сергеевич, доктор
политических наук, профессор, старший
научный сотрудник федерального
государственного учреждения науки
Институт научной информации по
общественным наукам (ИНИОН)
Российской Академии Наук (РАН)

ЗВЯГИНА Дарья Александровна,
кандидат политических наук, старший
научный сотрудник Института актуальных
международных проблем Федерального
государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
образования Дипломатической академии
Министерства иностранных дел Российской
Федерации

Ведущая организация:

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего
образования «Национальный
исследовательский университет «Высшая
школа экономики», кафедра местного
самоуправления (г. Москва)

Защита состоится «30» мая 2017 г. в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.20 при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.10, корп. 2, аудитория 415.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Учебно-научного информационного библиотечного центра Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6.

Объявление о защите и автореферат размещены на сайте <http://vak.ed.gov.ru/>

Автореферат разослан «___» апреля 2017 г.

Учёный секретарь

диссертационного совета

кандидат политических наук, доцент

 Д.Б. Казаринова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Современные глобализационные процессы ставят перед государствами жесткие требования по обеспечению соответствия внутреннего законодательства, институтов управления и механизмов их формирования стандартам, которые признаны базовыми принципами интеграции государств в мировое сообщество, и прежде всего перед теми странами, которые являются членами Европейского Союза. В связи с этим для российской политической науки особый интерес представляют исследования института самоуправления в тех странах, базовые условия государственного строительства в которых наиболее близки к современным российским. Одной из таких стран является республика Польша, где проведена многоступенчатая административная и политическая реформа, способствующая «новому рождению» и последующему реформированию института местного самоуправления. Самоуправляющиеся административные единицы, состоящие из трех иерархически последовательных уровней - воеводства, повята и гмины, выполняют важную функцию координации взаимодействия институтов гражданского общества и системой государственной власти. Особо актуально исследование «польского пути» в условиях крайне сложного и противоречивого процесса реформирования современной системы органов территориального самоуправления в Российской Федерации. Территориальное самоуправление связано не только с реформами административно-территориального деления, оно также носит политический характер, так как связано с процессами децентрализации и деволуции власти. В этой связи обращение к проблеме реформирования института самоуправления в Польше представляет не только теоретический интерес, но и большую практическую значимость для эффективного проведения реформы системы местного самоуправления в Российской Федерации.

Таким образом, **актуальность темы исследования** обусловлена следующими факторами:

1. В условиях современной глобализированной, взаимопроникающей социальной структуры, характеризующейся высокой плотностью населения с одной стороны и при этом высокой социальной аномией, в особенности характерной для восточноевропейских стран – с другой стороны, вопрос экономически и политически эффективной системы местного самоуправления ориентированный на каждого конкретного проживающего на данной территории человека, приобретает особую значимость для большой массы населения.
2. С учётом крайне сложного, длительного и противоречивого процесса реформирования системы институтов местного самоуправления протекающего в Российской Федерации, представляется необходимым проведение глубоких целевых исследований, посвященных принципам и механизмам реформ в области самоуправления, проведенных в постсоциалистических странах Восточной Европы, чья социальная, политическая и экономическая структура более близка к Российской Федерации по сравнению с ведущими странами Западной Европы. Республика Польша в силу своих социально-культурных, исторических, политических и экономических особенностей представляется одним из наиболее репрезентативных объектов для подобного исследования.
3. Немаловажным аспектом, влияющим на эффективность деятельности института самоуправления и его составляющих, является институциональный дизайн, который обеспечивает его функционирование. Долгое время институты местного самоуправления в странах Восточной Европы, включая Польшу

представляли собой пример механического копирования институционального дизайна советской модели местного самоуправления, не учитывающий большое количество социально, политически и экономически обусловленных различий каждой из этих стран. С окончанием существования политических систем, организованных по принципам «народной демократии» можно говорить о «зеркальном» процессе копирования институционального дизайна институтов местного самоуправления, но уже с образцов, представленных странами Западной Европы. Республика Польша в этом случае представляется уникальным примером реформирования института самоуправления путем синтетического подхода, направленного на максимально эффективное соединение собственных историко-политических основ самоуправления с передовыми практиками и принципами организации самоуправления, свойственными развитыми странами Западной Европы.

4. Органы и институты самоуправления как в Российской Федерации, так и во многих постсоветских странах очень часто ошибочно воспринимаются в качестве низового уровня строго иерархичной системы исполнительной власти, что представляется одной из важнейших причин достаточно слабой экономической и политической эффективности их деятельности. Это делает необходимым поиск организационных и политических принципов, направленных на обеспечение реальной политической, экономической и организационной независимости института самоуправления от иерархической системы исполнительной власти.

Степень научной разработанности темы исследования. В российской исторической и политической науке вопросы местного самоуправления широко исследовались еще на примере «земской» системы,

функционирующей в институциональной системе Российской империи середины XIX – начала XX в., чему посвящены предметные исследования В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, А.Д. Градовского, В.В. Еремяна, П.П. Тройского, Б.Н. Чичерина, А.Ю. Шутова, Л. Е. Лаптевой¹ и других российских ученых, выполненные, как правило, в рамках политико-правового анализа.

Научными исследованиями принципов организации местного самоуправления в рамках теории муниципального социализма и демократического централизма, свойственным для советских ученых, а также ученых из стран народной демократии, к которым относилась и Польская Народная Республика, являются работы многих российских ученых, таких как Т.Н.Говоренкова, О.О. Миронов, Г.С. Михайлов² и др. Из иностранных ученых, занимавшихся проблематикой советского муниципального социализма, стоит выделить R. Hill и J. Hertford³, которые были

¹ *Безобразов В.П.* Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть // Статьи В.П. Безобразова. СПб., 1882. С. 112–134; *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: в 3 т. СПб, 1869–1871; *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права // Собр. соч.: в 9 т. СПб, 1899–1904; *Еремян В.В.* Теоретические обоснования необходимости реформирования местного самоуправления и регионального управления России во второй половине XIX века // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». 2000. № 1. С. 49–53; *Тройский П.П.* Теория самоуправления в русской науке // Юбилейный земский сборник, 1864–1914. СПб, 1914. С. 76–85; *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве // Антология игровой политической мысли. Т. 4 / под ред. Т. Алексеевой. М., 1997. С. 247–257; *Шутов А.Ю.* Земская избирательная система // Полис. 1998. № 2. С. 35–48. *Лантева Л. Е., Шутов А. Ю.* Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России // Российская академия государственной службы Москва, 1999. — С. 322; *Лантева Л. Е.* Региональное и местное управление в России (вторая половина 19 века). — ИГП РАН М, 1998. — С. 151; *Лантева Л. Е.* Земские учреждения в России. — ИГП РАН М, 1993. — С. 133; *Лантева Л. Е.* Земская реформа 1864 г.: дань традиции или модернизация европейского типа? // Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы. — Центр гуманитарных инициатив Москва, Санкт-Петербург, 2015. — С. 56–68; *Лантева Л. Е.* Земская реформа: ожидания и эффекты // Правовое регулирование: проблемы эффективности, легитимности, справедливости. Материалы международной конференции. Воронеж. — Воронеж: Воронеж, 2016. — С. 36–43; *Лантева Л. Е.* Местное самоуправление и государство // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2016. — Т. 2, № 54. — С. 132–148.

² *Миронов О.О.* Административно-территориальные единицы – субъекты советского конституционного права // Проблемы конституционного права. Саратов, 1969. С. 47–58; *Михайлов Г.С.* Местное советское самоуправление. М., 1974.

³ *Hill R.J.* The Development of Soviet government since Stalin's Death // Soviet Local Politics and Government. L., 1983. P. 169–175; *Hertford J.* The politics of Stalinism // The Stalin phenomenon. L., 1993. P. 88–128.

современниками исследуемых ими систем и основной фокус своих работ концентрировали на технических вопросах распределения управленческих функций на местах.

Различные аспекты генезиса и сущности местного самоуправления, а также воздействия органов местного самоуправления на общественные процессы, в особенности в области изучения механизмов обратной связи, которые обеспечиваются взаимодействием системы самоуправления и общества в целом, исследовались в рамках социологических работ таких исследователей, как М. Бокий, А.Н. Ершов, Е.Н. Заборова, И.В. Задорина⁴, Ю. Кириллова, Т.В. Островской, Л. Шапиро и др.

Большое значение для комплексного анализа процесса функционирования местного самоуправления имеют работы экономической и эконометрической направленности, в которых исследуются проблемы, связанные с формированием финансовой автономии, а также с принципами формирования бюджета и финансовой ответственности на примерах из российской политической, управленческой и экономической практики, что отражено в работах А.Г. Игудина, Д. Ю. Завьялова, А.М. Лаврова, Л.И. Прониной, А.Ю. Пантелеева, С.П. Сазонова, К.И. Таксир, Н.К. Фроловой⁵ и др.

Особый интерес в контексте диссертационного исследования представляют целевые политологические исследования, как правило, посвященные политическим аспектам институциональных трансформаций в

⁴ *Бокий М., Шапиро Л., Кириллов Ю.* Опросы в городе и для города. Обнинск: Институт муниципального управления, 2002; *Ершов А.Н.* Местное самоуправление в системе гражданского общества // Гражданское общество, государственная власть и местное самоуправление. Казань, 2001. С. 127–138; *Заборова Е.Н.* Участие граждан в управлении городом // Политическая социология: самоуправление. Социологические исследования. М., 2002. № 2. С. 14–22; *Задорин Ю.* Зачем понадобилось отделять местное самоуправление от государства? // Муниципальная власть. М., 2000. № 1/2. С. 23–28; *Островская Т.В., Задорин И.В.* Общественное мнение о местном самоуправлении (по материалам опросов общественного мнения) // Политик. М., зима 1998–1999. № 4. С. 35–57;

⁵ *Игудин А.Г.* Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления // Финансы. 2006. № 7. С. 11–15; *Лавров А., Литван Дж, Сазерлед Д.* Реформа межбюджетных отношений в России: федерализм, создающий рынок // Вопросы экономики. 2001. № 4. С. 56–68; *Пронина Л.И.* Увеличение налогооблагаемой базы субъектов федерации и муниципальных образований // Финансы. 2006. № 3. С. 15–19; *Сазонов С.П., Завьялов Д.Ю.* Роль межбюджетного регулирования в условиях реформирования местного самоуправления // Финансы. 2006. № 4. С. 8–11; *Фролова Н.К.* Реформа местного самоуправления: механизм действия региональной власти // Финансы. 2005. № 10. С. 3–7.

системе местного самоуправления, механизмам взаимодействия различных уровней и административных единиц государства между собой, а также принципов унитаризма либо федеративности и централизации властных полномочий, либо их деволюции на местах. Это относится к работам Г. Дилигенского, А. Жабина, С.В. Кузнецова, Ю.В. Матвеева, Л.Я. Полуян⁶ и др.

Современные политические исследования института местного самоуправления, представленные в работах Н.В. Борисовой, Л.Н. Верченова, Е.Б. Витковской, М.Ю. Мартынова, Д.Н. Матвеева⁷, П.В. Сулимова и др., в большей степени ориентированы на анализ политических процессов, протекающих на местном уровне, в том числе и в органах местного самоуправления, на примере современной Российской Федерации.

Кроме того, существует пласт целевых (case studies) исследований, посвященных анализу принципов функционирования институтов местного самоуправления в конкретных, как правило, высокоразвитых странах. К числу таких работ относятся статьи и монографии российских ученых, таких как Н.М. Клемина⁸, рассматривающего роль и место органов местного самоуправления

⁶ Дилигенский Г., Зубов А., Харходин О. Что мы знаем о демократии и гражданском обществе? М.: Фонд Карнеги, 1997 // Pro et Contra. 1997. Т. 2 № 4. С. 5–21; Жабин А., Матвеев Ю., Шалимов С. Место и роль муниципального образования в системе федеративных отношений в России // Федерализм. М., 2002. № 2. С. 125–138; Жабин А., Матвеев Ю. Местное самоуправление в системе российского федерализма // Федерализм. М., 2001. № 3. С. 213–226; Кузнецов С.В. Децентрализация общества как объективная необходимость развития демократического государства // Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (опыт России и Германии). Ростов-на-Дону, 2002. С. 3–176; Полуян Л.Я., Парамонова А.Р. Проблемы и пути развития публичной власти на местном уровне // Право и политика. М., 2000. № 10. С. 34–40.

⁷ Борисова Н.В. Теория городских политических режимов и возможности ее применения для анализа российской локальной политики // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». 2010. № 2. С. 5–12; Борисова Н.В., Сулимов К.А., Ковина О.В. Коалиции в городах Прикамья: факторы формирования и сохранения городских политических режимов // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». 2011. № 1. С. 5–14; Витковская Т.Б. Локальная политическая элита в условиях общественных трансформаций // Управленческое консультирование. 2011. № 1. С. 100–111; Верченов Л.Н. Местная автономия и местная демократия: современные российские реалии // Политическая наука. 2008. № 3. С. 78–87; Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: теоретико-прикладной анализ: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2003; Матвеев Д.Н. Институт местного самоуправления в политической системе современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2008.

⁸ Клемин Н.М. Местные органы власти в структуре управления Великобритании. М.: Знание, 1991.

в политической системе Великобритании; Г.В. Козаевой⁹, анализирующей институциональную модель федерализма в Канаде; С.В. Кузнецова В.П. Тимошенко¹⁰, представивших сравнительный анализ функционирования институтов местного самоуправления в Российской Федерации и западноевропейских странах – членах Европейского Союза, и др. Из иностранных (не польских) ученых можно особо выделить работы Д. Боргсдорфа¹¹, который рассмотрел влияние деятельности органов самоуправления на различные аспекты политического и экономического поведения местных жителей; В. Дюрана¹², занимавшегося вопросом развития местных органов власти во Франции; D. Wilson¹³, проанализировавшего политические аспекты функционирования местного самоуправления в Великобритании; О. Оффердала¹⁴, исследовавшего основные принципы институционального дизайна органов самоуправления в скандинавских странах; J.A. Chandler¹⁵, выделившего общие и особенные тенденции в процессе развития и эволюции местного самоуправления в западноевропейских странах, США и Канаде, и др.

Отдельно следует отметить большой научный вклад в исследование теоретически-политических и функционально-управленческих аспектов системы местного самоуправления представителей научной школы Российского университета дружбы народов (РУДН) – В.А. Глебова, М.Н.

⁹ Козаева Г. Канадская модель федерализма. Сегодняшнее состояние регионального и местного управления в Российской Федерации // Адаптация канадского опыта в России: взгляды, мнения, позиции. М., 2000. С. 13–19.

¹⁰ Кузнецов С.В. Децентрализация общества как объективная необходимость развития демократического государства // Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (опыт России и Германии.). Ростов-на-Дону, 2002. С. 3–176; Тимошенко В.П. Опыт развития местного самоуправления в России и странах Запада // Государственная власть и местное самоуправление в России в контексте процессов модернизации. Челябинск, 2002. С. 207–226.

¹¹ Боргсдорф Д. Местный житель: избиратель, плательщик налогов, потребитель / пер. с англ. Обнинск: Ин-т муниципального управления, 2002.

¹² Дюран В. Местные органы власти во Франции. М.: Прогресс, 1996.

¹³ Wilson D., Game Ch., Leach S., Stocker G. Local Government in the United Kingdom. Houndmills, 1999.

¹⁴ Оффердал Ж. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. М., 1999. № 2. С. 155–168.

¹⁵ Chandler J.A. Local Government Today. Manchester: Manchester University Press, 1996.

Грачева, Н.П. Медведева, С.И. Попова, В.А. Федорова¹⁶ и др.

Специфика административно-территориального реформирования Польши была отражена в науке о государственном управлении (public administration), которая развивается в странах ЕС в настоящее время. Среди весьма крупного польскоязычного массива научных работ, посвященных проблематике современной польской системы местного самоуправления, выделяются работы польских ученых, бывших также специалистами-практиками: Р. Prokop, Е. Ruskowski¹⁷, а также одного из первых исследователей польской системы местного самоуправления М. Jaroszyński¹⁸.

¹⁶ Глебов В.А., Макухин А.В. Роль местного самоуправления в становлении гражданского общества в республике Польша // Полис. Политические исследования. 2015. № 4. С. 114–122; Глебов В.А. Современное российское законодательство: состояние и тенденции развития в условиях социальных преобразований: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Глебов В.А. Теоретические основы современного российского законодательства // Вестник российского университета дружбы народов. Серия «Юридические науки». 2006. № 2. С. 11–19; и др.; Грачев М.Н., Попов С.И. Изменение тенденций развития местного самоуправления в Москве в связи с присоединением новых территорий. Ч. 1 // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2016. № 1 (32). С. 14–25; Грачев М.Н., Попов С.И. Изменение тенденции развития местного самоуправления в Москве после присоединения новых территорий // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Государственное и муниципальное управление». 2015. № 1. С. 46–67; Грачев М.Н., Попов С.И. Расширение границ Москвы: анализ альтернативных проектов и путей их реализации // Вестник российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2014. № 2. С. 13–30; и др.; Медведев Н.П. Политическая регионалистика: к вопросу о предметном поле и новом содержании учебной дисциплины // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2015. № 4 (31). С. 131–152; Медведев Н.П. Региональная политика современного государства: теория и практика // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2013. № 2 (21). С. 118–129; Медведев Н.П. Политическая модернизация как поиск эффективной модели политико-административного управления // Вопросы политологии. 2011. № 1. С. 19–27; и др.; Попов С.И. Особенности механизмов взаимодействия институтов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве. М.: Изд-во РУДН, 2010; и др.; Федоров В.А., Исаева И.Э. Административный регламент как элемент системы процедурно-процессуальных мер государства при обеспечении социальной защиты населения // Устойчивое развитие муниципальных образований: вопросы теории, методологии и практики: мат-лы секционных заседаний III Международной научно-практической конференции. М., 2009. С. 124–132; Федоров В.А., Исаева И.Э. Административная реформа как фактор стратегии развития Российской Федерации // Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы: мат-лы международной научной конференции. М., 2009. С. 466–471; Федоров В.А. Исследование организационно-экономических проблем муниципального управления: российский и зарубежный опыт // Муниципальное развитие: европейский опыт и российская практика. Калуга, 2007. С. 27–33; и др.

¹⁷ Prokop P. Kadry w administracji publicznej // Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne / pod red. P. Prokop, A. Pawłowskiej. Lublin, 1999; Ruskowski E. Przemiany systemu państwa. Warszawa: Gomer, 2001.

¹⁸ Jaroszyński M. Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu. Warszawa, 1936.

В особенности стоит отметить научные и практические работы сенатора Польской Республики, председателя Комиссии по реформированию системы местного самоуправления, профессора J. Regulski¹⁹, а также автора текста первого Закона «О местном самоуправлении в Польше» профессора М. Кулеша²⁰. Процесс институциональной реформы местного самоуправления исследовали также польские ученые-политологи G. Gorzelak, C. Li-shewski, B. Majgier, S. Michałowski, E. Wysocka, W. Zajac, B. Zawadzka²¹. В польскоязычной научной литературе присутствуют и отдельные научные работы, отражающие анализ проблем функционирования местного самоуправления с позиции муниципального социализма и на основе марксистской методологии. Ее представляют польские ученые A. Pekari и R. Szwed²².

Исследования ученых свидетельствуют, что в Польше накоплен положительный опыт перехода от государственного советского образца к построению такого фундамента самоуправления, который соответствует состоянию локальной демократии в ЕС.

Отдельные работы посвящены теоретико-политическому анализу места органов самоуправления в системе властно-государственных институтов. Так, B. Banaszak²³ в своих работах отмечает, что местное самоуправление

¹⁹ Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja. Warszawa: P.W.N., 2000.

²⁰ Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг.). Идеи и люди. URL: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html> (дата обращения: 11.11. 2016).

²¹ Gorzelak G., Ehrlich E., Faltan L., Illner M. Central Europe in Transition. Towards EU Membership, RSA Polish Section. Warsaw: Wyd. Naukowe Scholar, 2001; Gorzelak G. Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo. Warsaw: Raporty CASE, 1999; Gorzelak G., Jałowiecki B., Stec M. Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń. Warsaw: Euroreg-ISP-Wyd. Naukowe Scholar, 2001; Gorzelak G., Jałowiecki B., Woodward R. etc. Reforms in Poland. Warsaw: Euroreg-Case, 1999; Lishewski C. Czy, jak i kiedy dzielic Polske? Krakow, 1989; Majgier B. Samorząd terytorialny Polski i Ukrainy. Wybrane zagadnienia prawne. Stan prawny 1.10.1999. Warszawa, 1999; Michałowski S. Państwo obywatelskie a przebudowa administracji publicznej w Polsce // Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne / pod red. A. Pawłowskiej. Lublin, 1999; Wysocka E. Transformacja systemu terytorialnego państwa. Warszawa: PWW, 1999; Zajac W. Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski. Warszawa, 1999; Zawadzka B. Koncepcje samorządu a jego prawne uwarunkowanie // Państwo i Prawo. 1990. № 2. S. 108–115.

²² Pekari A. Społeczność lokalna i samorząd. Warszawa, 1996; Szwed R. Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919–1939. Częstochowa: W.S.P., 1993.

²³ Banaszak B. Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych. 2 wy-

является формой самоуправления со специфическим характером членства, которое охватывает всех жителей конкретной территориальной единицы. При этом важнейшим принципом организации и деятельности местного самоуправления является принцип независимости местной администрации в управлении всеми делами локального сообщества. Таким образом, местное самоуправление, по мнению данного исследователя, является связующей частью исполнительной власти.

Различные политические проблемы, связанные, в том числе и с особенностями складывания и функционирования системы самоуправления в современной Польше, также исследовали и российские ученые, в частности, И.И. Жуковский, В.Г. Игнатов, М.В. Кривдинский, И. Лексин²⁴ и др.

Стоит отметить, что отдельные исследования по формированию института местного самоуправления в Республике Польша в настоящее время практически полностью отсутствуют как в отечественной политической науке, так и слабо представлены в англоязычном массиве научных исследований. Таким образом, многие важные аспекты реформирования института местного самоуправления в постсоциалистической Республике Польша остаются практически не освященными, что обуславливает необходимость дальнейшего исследования данного политического процесса.

Объект исследования – институт местного самоуправления в Республике Польша.

Предмет исследования – анализ процесса реформирования института

danie. Warszawa, 2007.

²⁴ Жуковский И.И. Становление партийной системы Республики Польша: монография. Калининград: Изд-во КГУ им. И. Канта, 2010; Игнатов В.Г., Бутков В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. М.; Ростов-н/Д.: МарТ, 2007; Кривдинский М.В. Конфликт вокруг «социального государства» в Польше и его влияние на партийную систему в 90-е гг. XX в. // Балтийские исследования: сб. науч. тр. / отв. ред. И.И. Жуковский. Калининград: КГУ им. И. Канта, 2004. Вып. 3. С. 52–72; Лексин И. Территориальное устройство государства: попытка реализации системной методологии анализа // Российский экономический журнал. 2003. № 1. С. 55–62.

местного самоуправления в современной Республике Польша.

Цель и задачи диссертационного исследования.

Цель работы - исследовать процесс формирования института местного самоуправления в республике Польша и особенности его трансформации на современном этапе.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих исследовательских **задач**:

- сформировать методологическую базу исследования;
- определить хронологические этапы реформирования института местного самоуправления Польши;
- определить значение реформы местного самоуправления для системы государственного управления Польши;
- дать характеристику современного состояния системы местного самоуправления республики Польша;
- провести анализ предпосылок и результатов трансформации института местного самоуправления современной Польши;
- выявить особенности генезиса польской системы местного самоуправления.

Хронологические рамки исследования определяются поставленной целью и сопутствующими задачами исследования и включают период с 1989 года по 2009 год.

Методология исследования. Для достижения цели и поставленных задач в работе использовался комплекс общенаучных и специальных методов и подходов к исследованию, а именно:

- ✓ Политологический подход, который дал возможность исследовать формы взаимодействия института местного самоуправления, института государственной власти и гражданского общества в современной республике Польша;

- ✓ Посредством диалектического метода становление института местного самоуправления рассмотрено как сложный и противоречивый процесс, способствующий сохранению и развитию политического своеобразия польского государства;
- ✓ Системный подход позволил исследовать составляющие и функции института местного самоуправления Польши как оператора системы распределения ценностей и ресурсов между гражданами;
- ✓ На основании исторического метода исследован процесс исторического развития института местного самоуправления и его место в системе основополагающих институтов польского государства на различных стадиях исторического развития польской государственности;
- ✓ При помощи институционального метода проанализированы принципы функционирования как института местного самоуправления, так и других политических институтов польского государства (Президент, Сейм, Сенат, политические партии, и т.д.);
- ✓ На основании компаративистского метода проведен сравнительный анализ принципов функционирования и эволюции местного самоуправления в различных странах Европейского союза.

Применение совокупности методов, а также обработка базы теоретических источников и эмпирического материала обеспечили всестороннее исследование проблемы и высокий уровень достоверности полученных результатов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что:

1. в научный оборот введена новая систематизация процесса реформирования системы местного самоуправления в Республике Польша, основанная на трехступенчатой модели;

2. выявлены и проанализированы особенности формирования и развития современной системы местного самоуправления в Польше;
3. определены значение и роль политических партий в процессе развития и трансформации модели самоуправления в Польше;
4. в научный оборот введено описание функциональной модели самоуправления, основанной на принципах широкого участия гражданского общества при минимальном вмешательстве прочих институтов государства;
5. проанализировано влияние делегирования максимально широкой организационной автономии на повышение уровня политической, гражданской и финансово-экономической эффективности системы местного самоуправления.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Процесс реформирования системы местного самоуправления в республике Польша проходил в три этапа, каждый из которых характеризуется фундаментальными изменениями всей структуры.

Первый этап (1990-1997 годы):

- ✓ отказ от системы муниципального социализма и монопартийного представительства в местных органах власти;
- ✓ внесение в «Малую Конституцию» (1990 года) республики Польша в 1992 году раздела VII «О местном самоуправлении»;
- ✓ принятие закона «О гминном самоуправлении» и наделение гмин имуществом (1990 год);

Второй этап (1997-1999 годы):

- ✓ введение в систему местного самоуправления среднего уровня -

повята;

- ✓ законодательное закрепление трехуровневой системы местного самоуправления;
- ✓ значительное территориальное укрупнение воеводств и, как следствие, резкое сокращение их числа (с 49 до 16);

Третий этап (1999 год – по настоящее время):

- ✓ стабилизация работы новой системы местного самоуправления;
- ✓ оптимизация количества гмин (с 2479 до 2121);
- ✓ появление как самокупаемых, так и получающих чистый доход органов самоуправления на всех трех уровнях.

2. Развитие системы местного самоуправления Республики Польша обусловлено исторической преемственностью. Основы современной системы местного самоуправления были заимствованы из Речи Посполитой, которая создала успешные органы власти на местах, соединив традиционное крестьянское ополье и принципы Магдебургского городского права. В результате, местное самоуправление Речи Посполитой стало одним из самых эффективных политических институтов не только для того времени, но и в условиях современности. Так, Европейская хартия местного самоуправления 1968 года в ряде своих положений опирается на принципы организации власти на местах, успешно применявшихся в XVI веке в Речи Посполитой.

3. Одним из наиболее важных функциональных отличий системы местного самоуправления в Польше является наделение административных единиц низшего уровня (гмин) статусом «юридических лиц», что, в свою очередь, позволяет обеспечить весьма высокий уровень реальной, а не формальной бюджетной автономии и самостоятельности в вопросах деятельности,

направленной на решение насущных и локальных проблем, волнующих население в конкретных административных единицах страны.

4. Большое значение в организации деятельности польских органов местного самоуправления на всех трех уровнях подчинения играет тщательно соблюдаемый принцип субсидиарности. Данный принцип в сочетании с бюджетной автономией позволяет местным властям оптимально решать локальные проблемы, что обеспечивает мобильность и эффективность всей системы в целом.
5. Система местного самоуправления современной Польши является важным институтом по своему практическому значению в масштабах государства. Он выполняет особую роль, в рамках которой осуществляется процесс политического посредничества и координации между институтами гражданского общества, а также системой исполнительной власти. Это в свою очередь, позволяет решить проблему неэффективной обратной связи между населением и органами местной власти, а также способствует политическому рекрутингу, в развитии которого заинтересованы все политические силы государства.
6. Важной предпосылкой процесса реформирования местного самоуправления выступает состояние общественного сознания и высокий уровень национальной консолидации. Стремление к национальному единству сформировавшееся ещё во времена Королевства Польского и Речи Посполитой, не терявшее своей актуальности в период отсутствия польской государственности, было консолидирующим фактором для польского народа. Благодаря этому,

Польская Народная Республика получила определенную автономию в мировой социалистической системе, что обуславливалось также внутренней спецификой ее политического режима, а также обеспечило наиболее быстрый и эффективный процесс внедрения основополагающих институциональных реформ, в том числе реформы местного самоуправления после окончания существования Польской Народной Республики.

Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования. Данная диссертация и выводы, полученные автором, имеют высокую теоретическую и практическую значимость. Материалы проведенного исследования могут быть использованы для создания специальных курсов в высших учебных заведениях, а также при подготовке учебников и учебных пособий по специальностям «Политология» и «Государственное и муниципальное управление». Предложенные в работе положения, выводы и рекомендации могут быть использованы в последующих исследованиях.

Также стоит отметить, что поскольку вопросы развития и дальнейшего совершенствования системы местного самоуправления в Российской Федерации являются на сегодняшний день предметом широкой научной и политической дискуссии, результаты данного исследования могут иметь прикладной характер и быть весьма полезны в процессе разработки аутентичной законодательной и институциональной реформы системы местного самоуправления Российской Федерации.

Апробация исследования. Результаты проведенного диссертационного исследования были апробированы в докладах автора на российских и международных конференциях, проходивших в Российском Университете Дружбы Народов (г. Москва, Российская Федерация), Высшей Школе Экономики и Управления (г. Прага, Чешская Республика),

Университете имени Адама Мицкевича (г. Познань, республика Польша), Университете Казимира Великого (г. Быдгощ, республика Польша), Collegium Polonicum (г. Слубице, республика Польша) и Лодзинском Университете (г. Лодзь, Республика Польша). Результаты исследования также отражены в научных публикациях автора в полном соответствии с требованиями, предъявляемыми Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.²⁵ Диссертация прошла обсуждение и была рекомендована к защите на кафедре политического анализа и управления факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

Достоверность результатов проведенного исследования обеспечивается привлечением автором обширного материала по исследуемой теме, и практически всех доступных нормативных источников и научной литературы, а также достоверностью всех методов, применённых в ходе проведения данного исследования.

Структура диссертационного исследования.

²⁵ Макухин А.В. Стратегия развития института местного самоуправления в Польше в процессе интеграции страны в Европейский Союз // Current issues of modern socio-political phenomena: theoretical and methodological and applied aspects: materials of the IV international scientific conference on March 13–14, 2016. – Prague: Vědecko vydavatelské centrum «Sociosféra-CZ», 2016. №14. С. 90-92.
Глебов В.А., Макухин А.В. Эволюция конституционной и партийно-политической системы Польши в период 1997-2001 годов // PolitBook. 2016. № 1. С. 108 - 119.
Глебов В.А., Макухин А.В. Роль местного самоуправления в становлении и развитии гражданского общества в республике Польша // Полис. Политические исследования. 2015. № 4. С. 114 - 122.
Макухин А.В. Политические и правовые аспекты функционирования системы местного самоуправления в республике Польша // Евразийский юридический журнал. 2015. № 9 (88). С. 301 - 302.
Макухин А.В. Финансовое обеспечение системы местного самоуправления в республике Польша // Евразийский Союз. Вопросы международных отношений. 2016. № 1 (15). С. 55 – 63.
Макухин А.В. «Экономическое развитие системы местного самоуправления Польши в контексте европейской интеграции» // Региональное и муниципальное управление. Вопросы политики, экономики и права. 2016. №3. С.18-26.
Макухин А.В. «Реформа системы местного самоуправления в республике Польша. Первый этап: 1990 – 1997 годы» // Представительная власть в XXI веке. 2016. № 3. С. 66-70.
Макухин А.В. «Варминьско-мазурское и Поморское воеводства республики Польша и Калининградская область Российской Федерации: политические проблемы в процессе межрегионального сотрудничества» Youth World Politic. 2016. № 4. С.3 – 9
Макухин А.В. «Исторические особенности формирования самоуправления в польском государстве – от Речи Посполитой до Польской Народной Республики» Электр. Filo Ariadne. 2016. № 4 URL: <http://filoariadne.esrae.ru/pdf/2016/4/90.pdf> Макухин А.В. «Институализация гражданского общества и процесс реформирования системы самоуправления в Республике Польша» // Социум и Власть. 2016. №6. С.29 - 33

Данное диссертационное исследование состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованной литературы, а также графических приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность, определена степень научной разработанности проблемы, объект и предмет, цель и задачи диссертационного исследования, её теоретическая и методологическая базы. Сформулирована научная новизна исследования и положения, выносимые на защиту, показана теоретическая и практическая значимость работы, охарактеризована степень апробации исследования.

В первой главе **«Теоретические основания формирования института местного самоуправления»**, рассматриваются вопросы происхождения института местного самоуправления в странах европейского континента. Рассматриваются основные пять теорий современной политической науке, посвященные политическим аспектам организации и развития местного самоуправления – теория «свободной общины», теория «общинного самоуправления», «хозяйственная и общественная» теория, «государственная» теория, и теория «муниципального социализма». Также рассматриваются три основных типа современных принципов организации самоуправления – «британский», «французский» и «немецкий», а также делается вывод о возможности выделения четвертого типа, условно названного «восточноевропейским», характеризующего принципы организации местного самоуправления в странах бывшего социалистического лагеря.

Местное самоуправление каждой страны всесторонне отражает традиции народа, его ментальность, уровень развития общества и условия его существования. Этот институт в современном понимании сложился в мировой практике на рубеже XVIII–XIX вв., когда абсолютные монархии

Европы трансформировались в демократические, правовые государства. Теоретические основы принципа местного самоуправления как политического института начали разрабатываться еще в первой половине XIX в.

Автором подчеркивается, что степень эффективности в деятельности местного самоуправления является одним из главных критериев демократичности политической системы любого современного государства. Так, первый теоретик самоуправления как политического института, Лоренц фон Штейн определял его через формирование сильных и политически влиятельных сообществ, созданных из «частных самоопределяющихся личностей», которые будут независимы от государственной власти в локальных вопросах, касающихся непосредственно представителей этих сообществ.

По мнению автора, организационные принципы формирования местного самоуправления мало изменились, но сегодня отсутствие децентрализации является барьером для эффективного регионального развития.

Во второй главе **«Генезис и эволюция института местного самоуправления в Польской республике»**, рассматривается исторический, политический и организационный аспекты становления и развития местного самоуправления в различные периоды существования польского государства. Польское государство имеет более чем 300-летний опыт функционирования местного самоуправления, однако наиболее интересным для политического исследования является период административных реформ 1970-х гг. и период реформирования местного самоуправления после принятия Конституции 1997 г.

Исторические особенности польского самоуправления обусловлены природно-географическими условиями и ментальными особенностями коренного населения, что предопределило специфику польской государственности. Древнейшей формой организации основного,

крестьянского сословия в польском государстве было ополье – форма земельно-территориальной общины. Местное самоуправление в период первой Речи Посполитой строилось на принципах «польского права», впоследствии дополненного Магдебургским городским правом, которое распространялось и на всей территории сельской местности, вне зависимости от статуса поселений.

После восстановления польской независимости идея о необходимости развития организационно сильной системы местного самоуправления как одного из базисов польского государства возвращается в 1935 году, когда лидером польской крестьянской партии «Вызволене» В.Вакарком предлагается проект Конституции Польши, предствлявшейся децентрализованным государством, основной территориальной единицей которого должна стать автономная и самоуправляемая община - гмина.

Советская система самоуправления, где роль органов местной власти фактически брали на себя партийные органы в лице «народных советов» под управлением Польской объединённой рабочей партии (ПОРП). Процесс демонтажа устаревшей, непопулярной и управленчески неэффективной системы в Польше фактически начался с момента принятия Сеймом в декабре 1989 г. пакета из 10 законов, который позже получил название «план Бальцеровича». Помимо экономической части принятого плана, основными направлениями для полной трансформации политических институтов государства стали следующие: завершение перехода от авторитарной системы к демократической, от политической системы с одной доминирующей партией (в случае Польши – с двумя партиями-сателлитами) к многопартийной политической системе, от номенклатурной системы организации и воспроизводства политических и государственных элит к открытой и конкурентной системе организации; уход от тотальной властной монополии представителей одной политической партии и полного ее сращивания с государственным административным аппарата-том к системе развитого и конкурентного территориального

самоуправления. Все это стало возможным благодаря высокой структурированности польского общества, что отличает Польшу от большинства восточноевропейских стран.

Последовавшие дальнейшие события предопределили демонтаж всей системы. Вскоре была принята «дорожная карта» о местном самоуправлении, которая определяла шаги по порядку распределения финансов, передачи земель, государственного имущества в собственность самоуправления и т.д. Но для того, чтобы реформа заработала, только за ее первый год были изменены более 90 законов, включая фундаментально важные – законы «о гминном самоуправлении», а также в Конституцию страны был включен раздел VII «о местном самоуправлении».

При этом, среди стран бывшего постсоциалистического блока именно Польша своими реформами последовательно создавала необходимый фундамент для европейского будущего через адаптацию основных принципов, механизмов и методов региональной политики к нормам Европейского Союза.

В третьей главе **«Перспективы развития местного самоуправления в Республике Польша»**, рассматриваются дальнейшие направления реформирования и совершенствования системы самоуправления в польском государстве. Политические преобразования в Польше повлияли на всю систему публичной власти Республики Польша и ее субъектов. Ее дальнейшая эволюция в направлении создания гражданского общества стимулировала переход от авторитарного государства к демократическому, в котором господствует право. Были созданы соответствующие правовые и политические механизмы для развития и функционирования политической системы. Административная реформа привела к передаче компетенции от правительственной администрации к регионам. Новые административная структура и управление региональных органов местного самоуправления Польши открыли возможности выработки и внедрения настоящей региональной политики. Первый вариант Национальной стратегии

регионального развития (НСРР) охватил период 2001–2006 гг. Правительство Польши (в то время правое правительство) разработало стратегию в течение 1999–2000 гг. с целью гармонизации государственной политики Польши с требованиями ЕС. Окончательно документ был принят в декабре 2000 г. Дополнительное основание для этого документа было сформулировано в Акте о принципах поддержки регионального развития.

В процессе определения и достижения целей региональной политики Польши необходимо было принимать во внимание фундаментальные принципы ЕС по региональной политике, а именно: географическую, субъектную и финансовую концентрацию правительственных интервенций, долгосрочное планирование, партнерскую субсидиарность и дополняемость.

В период 2007–2013 гг. Польша становится крупнейшим бенефициаром европейской политики сплоченности. Помощь Польше в рамках Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда и Фонда солидарности (сплоченности) в этот период составила около 59,5 млрд евро (для сравнения: в период 2004–2006 гг. – около 12,8 млрд евро.). В 2007–2013 гг. около 60% средств, предусмотренных на развитие инвестиционной деятельности, поступало из фондов ЕС, 10% – из государственного бюджета, а 15% составил вклад частного сектора. Указанный объем вложенных средств говорит, что Польша получила крупнейший за всю историю ЕС пакет помощи. Учитывая значительную экономическую дифференциацию польских воеводств, при распределении средств учитывается положение вещей в каждом из них, и средства, в первую очередь, выделяются тем регионам, которые находятся в наименее благоприятном положении.

В **заключении** обозначены основные тенденции реформирования местного самоуправления в современной Республике Польша, подведены итоги исследования и даны обобщенные выводы, которые соответствуют поставленным во введении исследовательским целям и задачам.

Основные направления дальнейших исследований. Дальнейшее изучение опыта развития современной системы самоуправления как в Республике Польша, так и в других развитых странах бывшего социалистического лагеря, таких как Чехия, Словения и Венгрия. Важнейшим направлением необходимым для дальнейшего изучения, является проведение комплексного анализа, направленного на создание общей институциональной теории, которая позволит выявить наиболее эффективные методы и механизмы построения и реформирования системы местного самоуправления, которые будут имплементированы на пространстве Содружества Независимых Государств (СНГ) и в особенности Российской Федерации.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях:

I. В статьях, опубликованных в научных изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Глебов В.А., Макухин А.В. Роль местного самоуправления в становлении и развитии гражданского общества в республике Польша // Полис. Политические исследования. 2015. № 4. С. 114 - 122.
2. Макухин А.В. Политические и правовые аспекты функционирования системы местного самоуправления в республике Польша // Евразийский юридический журнал. 2015. № 9 (88). С. 301 - 302.
3. Глебов В.А., Макухин А.В. Эволюция конституционной и партийно-политической системы Польши в период 1997-2001 годов // PolitBook. 2016. № 1. С. 108 - 119.

4. Макухин А.В. «Реформа системы местного самоуправления в республике Польша. Первый этап: 1990 – 1997 годы» // Представительная власть в XXI веке. 2016. № 3. С. 66-70.
5. Макухин А.В. «Институализация гражданского общества и процесс реформирования системы самоуправления в Республике Польша» // Социум и Власть. 2016. №6. С.29 – 33.

II. В иных научных изданиях, включенных в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ):

6. Макухин А.В. Стратегия развития института местного самоуправления в Польше в процессе интеграции страны в Европейский Союз // Current issues of modern socio-political phenomena: theoretical and methodological and applied aspects: materials of the IV international scientific conference on March 13–14, 2016. – Prague: Vědecko vydavatelské centrum «Sociosféra-CZ», 2016. №14. С. 90-92.
7. Макухин А.В. Финансовое обеспечение системы местного самоуправления в республике Польша // Евразийский Союз. Вопросы международных отношений. 2016. № 1 (15). С. 55 – 63.
8. Макухин А.В. «Экономическое развитие системы местного самоуправления Польши в контексте европейской интеграции» // Региональное и муниципальное управление. Вопросы политики, экономики и права. 2016. №3. С.18-26.
9. Макухин А.В. «Варминьско-мазурское и Поморское воеводства республики Польша и Калининградская область Российской Федерации: политические проблемы в процессе межрегионального сотрудничества» Youth World Politic. 2016. № 4. С.3 – 9.
10. Макухин А.В. «Исторические особенности формирования самоуправления в польском государстве – от Речи Посполитой до Польской Народной Республики» Электр. Filo Ariadne. 2016. № 4 URL: <http://filoariadne.esrae.ru/pdf/2016/4/90.pdf>

Макухин Александр Владимирович

Особенности реформирования института местного самоуправления в современной республике Польша

Диссертация посвящена изучению особенностей принципов, методов и механизмов реформирования института местного самоуправления в современной Республике Польша. Рассмотрены исторические, социальные и политические предпосылки, оказавшие влияние на генезис польского самоуправления на современном этапе развития польского государства. Проведен комплексный анализ отличительных функциональных признаков современного польского института самоуправления, а также введена новая хронологическая классификация процесса реформирования. Автором выявлено и проанализировано особое положение института местного самоуправления в системы основополагающих государственных институтов современного польского государства.

Macuhin Alexandr V.

Peculiarities of Local Government Institute Reforms in the Contemporary Republic of Poland

The thesis is devoted to the study of the peculiarities of the principles, methods and mechanisms of local government institute reforming in contemporary Poland. Historical, social and political conditions that influenced the genesis of the Polish government at the present stage of development of the Polish state are considered in this paper. The distinctive functional features of contemporary Polish government institution are analyzed in a comprehensive way in this work, as well as a new chronological classification of the reform process is introduced. The author reveals and analyzes the particular location of the institution of local self-government system in the fundamental institutions in the contemporary Republic of Poland.