

# ПРИНЦИП СУБСИДИАРНОСТИ В ТРАНСФОРМАЦИИ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

*Олег Бреский*

## Город и место

На востоке Европы русские наименовали свои поселения «градами», городами<sup>1</sup>. Это слово присутствует практически во всех славянских языках. Оно имеет одно и то же значение — укрепленное место, имеющее, в первую очередь, оборонное военное назначение. При продвижении России на восток и юг сооружались остроги, которые впоследствии становились городами<sup>2</sup>. Россия так и не получила в свой язык слова, которое бы обозначило город в его новой цивилизационной форме — «место», «miasto»<sup>3</sup>. Географии города на западе Европы и на востоке до XX века разительно несхожи. Западные города строятся вокруг ратуши и торгового места<sup>4</sup>. На востоке Европы города строятся вокруг детинца, вокруг крепости. Эта крепость не связывает ее властителей с населением города, она связывает их с центральной властью. Напротив, город на западе Европы объединяет его население в единую корпорацию. Как похожи города между собой на востоке, так они похожи на западе: сильные военной мощью

города на востоке и сильные своим богатством города на западе. В основании тех и других лежат разные принципы, и эти принципы вызывают к жизни разные явления. Мимо этого факта трудно пройти, он указывает на различие, которое многое объясняет, но также и ставит задачи перед тем, кто осуществляет реформы в странах Восточной Европы.

## Социальные цепочки

Одни и те же люди, руководствуясь разными принципами взаимодействия, образуют разные социальные цепочки. В одном случае это городская цивилизация, а с другой стороны — структуры, исключаящие всякого рода самоуправление.

В описаниях роста России XIX века можно встретить удивление историков тому, как колонисты и завоеватели новых территорий не пытались создать собственное государство, а непременно приносили в дар Москве эти новые земли. Но удивительного здесь мало: цивилизация, не знающая городского самоуправления, расширяется только

<sup>1</sup> Библия приписывает изобретение города каинитам, потомкам Каина-братоубийцы. Каин был отмечен знаком от Бога за свой грех. Быть может, этот знак есть страх — страх перед человеком. Замки на дверях, металлические двери (в больших городах стоящие практически в каждой квартире) — это есть тот же каинов страх. «Город» — отгороженное от страха место, место, отгороженное от брата и от Бога. Изгородь, впервые придуманная каинитами, отгораживает их не только от того зла, которое выпустил в мир их отец. Стены городов — первые границы, это символ не-любви, символ отпадения человека от Бога, отпадения человека от другого человека. Город стал миром человека, крепостью человека (силой человека) и тюрьмой человека. «Замок» Кафки есть кошмарное изображение невозможности для человека ужиться в таком тотальном городе-тюрьме. И Христос распинается за городом, за стенами Иерусалима, оставляя совершенно пустым этот город — символ вечности и рая, не узнавшего своего Бога.

<sup>2</sup> Резун Д. Я., Василевский Р. С. Летопись сибирских городов. — Новосибирск, 1989.

<sup>3</sup> Ср. белорусское «места», «мястэчка» и украинское «місто».

<sup>4</sup> Замечательно, что города в средние века возникают как новые организации, конкурируя с королевской властью, добиваясь автономного статуса. В Кракове это соперничество четко обозначено. Древняя столица имеет два Центра — королевский Вавель и городскую торговую площадь.

тем способом, который она может воспроизводить: военным путем и спонтанным переселением<sup>5</sup>. Военное распространение воспроизводит ту государственную структуру, которая породила военную экспансию, а спонтанное переселение не создает устойчивых социальных структур, потому что не успевает этого сделать: центральная власть расширяется параллельно и устанавливает тот порядок, на котором она держится. Британские историки в XX веке удивлялись тому, насколько мало государство участвовало в образовании Британской империи<sup>6</sup>. Британские колонисты на новом месте образовывали те социальные структуры, которые соответствовали их жизненным принципам<sup>7</sup>.

## Новые элементы

Но любая система развивается. Вернее, в ней появляются новые элементы. К новым элементам социальных систем относится, в первую очередь, свободная личность и те социальные цепочки, которые выстраиваются, не противореча статусу свободной личности. Именно благодаря необходимости разрешения таких сложных задач, как сочетание свободы и порядка, ответственности и права, публичного и частного порядка, принципы решения таких проблем приобретают очень практический характер.

Сложность модернизации заключается в том, что происходит переструктурирование всей системы взаимодействия в публичной и частной жизни. Статичные системы сталкиваются с динамичными элементами. Принципы, на которых устроена жизнь традиционных систем, являются несложными: это власть и механизмы ее поддержания. Новые субъекты ставят вопросы практические. Такие вопросы укоренены в дихотомии «порядок / свобода». Ее практический характер определяется тем, что такая дихотомия может существовать лишь благодаря наличию субъектов, которые ее воспро-

изводят. Динамичные элементы вносят в статичное устройство элемент неопределенности. Для традиционного общества происходящее участие новых элементов выглядит хаосом.

Возникают ли новые элементы по причинам естественного порядка или под влиянием той цивилизации, с которой империя приходит в соприкосновение, представляется вопросом второстепенным<sup>8</sup>. Появление новых элементов — объективный процесс. Но эти элементы возникают *ex nihilo*, их появление не обусловлено социальными причинами и социальным развитием. Именно эти элементы вызывают процесс перемен. Модернизация, один из этапов таких перемен, привносит в простую структуру традиционных обществ сложные элементы, к которым этим обществам необходимо приспособиться. Но когда традиционные общества приспосабливаются к ним — они перестают быть традиционными.

## Невидимые принципы

Новые элементы чужды той системе, в которой они появляются. Так были чужды Империи первые христиане. Так были чужды первые европейские города королевской власти. Так чужды свободные граждане социалистическим государствам XX века. Новые элементы могут одно время игнорироваться, они могут не замечаться, или же их могут целенаправленно уничтожать. Закрытие Японии в средние века, гонения на христиан или советский и фашистский режимы — это попытки не учитывать появление новых элементов, попытки упрощения возникающей ситуации. В конечном же счете любая социальная система вынуждена взаимодействовать с новыми элементами. Япония открывается для Запада, христианство становится государственной религией, фашистские режимы падают. И, видимо, не существует никаких запасных вариантов и т. н. «третьего пу-

<sup>5</sup> Сетка дорог Российской империи иллюстрирует это с большой наглядностью. Новые земли в первую очередь связываются с центром этого государства и, кажется, почти не нуждаются друг в друге. Региональные дороги развиты лишь настолько, насколько это необходимо центру и не противоречит радиальному движению в империи. Любые коммуникации, связывающие регионы между собой в империи, — это угроза ее существованию. Вместе с тем, такие коммуникации означают необходимость трансформации империи.

<sup>6</sup> Дж. Сили и Дж. Крэмб в книге «Британская империя» впервые говорят о либеральной империи именно как о технологии создания такого порядка (Сили Дж., Крэмб Дж. Британская империя. — М., 2000.).

<sup>7</sup> Характерен в этом случае праздник Праотцов в США, в котором вспоминается ковенант, составленный на корабле «Mauf-lower» («Майский цветок») в 1620 г. Ковенант был той структурой, которая представляла собой типичный статут городского самоуправления, который колонисты предполагали применить на новой земле, в Плимуте. В документе описывались пути объединения колонистов в гражданский и политический организм, во имя лучшего порядка и безопасности. С этой же целью предусматривалось и создание таких законов, которые будут считаться наиболее подходящими и соответствующими общему благу и которым колонисты обещали следовать и подчиняться (Russell Kirk. The roots of American Order. — N. Y., 1988.).

<sup>8</sup> Конечно, более лестной представляется теория о том, что традиционное общество развивается на основе собственного культурного кода, что его развитие обусловлено исключительно естественными причинами. Картина иностранного влияния уязвляет национальные чувства, но не изменяет ничего по существу.

ти». Существуют лишь сложности в организации социальных систем, учитывающих появление новых элементов, определяемых большей степенью самостоятельности и свободы.

Если традиционное государство занимается социальным конструктивизмом, ощущая постоянную потребность в поддержании структуры социума, то современное общество предпочитает механизмы саморегуляции. Это может означать только актуализацию функций государства и их оптимизацию, а также устранение государства из тех сфер, которые основываются на практических и работающих принципах.

Традиционные системы не различают некоторые принципы, на основе которых строятся новые общества. Традиционные общества предпочитают поэтизировать практические принципы эпохи модерна, отчего эти принципы становятся невидимыми и негодными. Традиционные общества поэтизируют даже самое сердце современного государства — Конституцию, обнаруживая в ней множество так хорошо знакомых традиционным обществам деклараций, клятв и возвышенных чувств. Но они проходят мимо практических принципов конституций, поскольку не находят в них ничего полезного и возвышенного. Личность депозитизирует публичную жизнь, поэтизируя жизнь частную. Практические принципы в публичной жизни составляют кардинальное отличие домодернового государства от государства эпохи модерна. Это происходит потому, что модернизация осуществляется не на основе развития традиционных систем, а вопреки ему. Традиционное общество не превращается, не развивается, оно полностью преобразуется под воздействием модернизации. Модернизация осуществляется не традиционными инструментами. Для модернизации недостаточно власти и силы, недостаточно ресурсов любой мощи и потенциала. Модернизация основывается на тех принципах, которые вызваны к жизни теми новыми элементами, что возникают *ex nihilo*<sup>9</sup>.

## Новый опыт

Новым в опыте социальных реформ и трансформаций в Восточной Европе является не появление новых институтов, а появление новых субъективных ощущений. Сенатор Козловски выразил это так: «Мы что-то можем сделать, от нас что-то зависит. Мы что-то можем сделать, особенно если объединяем усилия»<sup>10</sup>. В основе перемен в Восточной Европе лежит именно это чувство вдруг возникающей уверенности в том, что ты лично причастен к переменам, которые казались невозможными. Это чувство предшествует всяким переменам. Но это же чувство придает происходящим переменам определенный характер. Например, в Польше была очень эффективной много лет осуществляемая пропаганда идей самоуправления; она очень сильно изменила состояние мысли. Очень многие функционеры местного самоуправления прониклись идеей, которую они инстинктивно почувствовали, будучи в «Солидарности»: от твоего собственного действия что-то может зависеть, что-то ты сам можешь изменить к лучшему.

## Значение среды

Перемены происходят в среде, достаточно агрессивной к переменам<sup>11</sup>. Вместе с тем, сами происходящие перемены не могут создавать только новое. Это и невозможно, и не было бы верным по существу. Если существует вопрос о том, что делать с новыми субъектами, то существует и вопрос о том, что происходит со старой системой, насколько она может меняться.

Восточноевропейские государства, будучи социалистическими, занимались социальным конструктивизмом, подавляя личную инициативу и те социальные цепочки, которые основывались на личном действии свободной личности. Внутренняя политика таких государств проводилась на основе искусственных критериев. Например, в советской традиции административно-территориаль-

<sup>9</sup> Существование таких свободных элементов и социальных и экономических цепочек, состоящих из таких элементов, позволяет вводить новые понятия фрактального общества и фрактальной экономики. Традиционные общества связаны с государственным корпоративизмом и закрепощением человека. См.: Warnecke H.-U. Rewolucja kultury przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo fraktalne. — Warszawa, 1999.

<sup>10</sup> Krzysztof Kozłowski — журналист, философ, бывший министр внутренних дел и шеф Управления охраны государства. Связан с изданием „Tygodnika Powszechnego” — с 1965 г. заместитель главного редактора. Был экспертом «Солидарности». Участвовал в дебатах Круглого Стола. В 1989–2001 гг. — сенатор.

<sup>11</sup> Например, отраслевое устройство управления ПНР, унаследованное Республикой Польша, обусловило то, что органы исполнительной власти стремились и дальше охранять формы свободного распределения министрами, независимо от других властей, определенных внебюджетных средств. Эти средства в Республике Польша стали использоваться на коррупционные цели и для создания политического веса их распорядителей. Так, например, деятельность министра охраны окружающей среды нейтрализовала деятельность самоуправления в области проведения экологической политики; деятельность министра сельского хозяйства лишила самоуправление на уровне воеводства инструментов политики в этой области, а именно одной из наиболее важных ее частей, касающейся реструктуризации сельского хозяйства.

ного устройства таким критерием выступал принцип «разукрупнения». С его помощью рвались связи административно-территориальных единиц с исторически территориальными общностями. Разукрупнение ограничило влияние больших городов на окружающие их регионы. Такое деление ослабило возможности локальных и региональных общностей, ослабило региональную идентичность. Социальный конструктивизм на самом деле оборачивался регрессом органических социальных структур, которые испытывали потребность в самоуправлении, саморегуляции и открытии практических принципов такого действия.

Потому все восточноевропейские государства вступают в процесс модернизации 90-х годов XX века в состоянии значительной централизации власти и концентрации административной компетенции на центральном уровне управления. Более того, множество вопросов передавалось центральным органам власти с местного уровня, что свидетельствовало о том, что центр государства был более сориентирован на решение локальных вопросов, нежели на реализацию общей государственной политики и исполнение стратегических целей. В это время очевидной становится конфликтность раздела компетенции и полномочий между правительственной администрацией и территориальным самоуправлением, а также между различными уровнями власти, что приводило к размыванию ответственности и понижению авторитета публичной власти.

## **Приобретение статуса социальными структурами**

Социальные цепочки, включающие новые элементы, нуждаются в институционализации, которая позволяет им осуществлять действие и применять на практике те принципы, на которых эти цепочки основаны.

Важнейшее значение для стран Восточной Европы, очевидно, имеет определение новой юрисдикции государства. Оно не может производиться только на основании теории или умозрении правоведов и не может определяться совершенно произвольно, но определяется самой структурой нации, в которой существуют такие союзы, которые могут иметь собственную юрисдикцию на основе конституционного права и в лице которых государство находит достойных контрагентов в осуществляемой им политике. В этом случае рядом с национальной юрисдикцией возникают иные юрисдикции, например, местного самоуправления, международных организаций,

глобальных корпораций, религиозных объединений, личности, семьи и, в конце концов, юрисдикция хозяйствующих сообществ. Взаимодействие государства и этих общественных союзов, очевидно, не может выстраиваться с помощью политических и административных методов — оно возможно только в рамках права. При этом создается единая система, отвечающая принципам национального суверенитета, только намного более сложная и многообразная, нежели целостность, построенная на абсолютизации государственного суверенитета и унифицированной юрисдикции.

Но становление особых юрисдикций таких структур означает следующее. Если в советский и социалистический период единственным источником ограничения государственного суверенитета являлось международное право и национальное право другого государства, то теперь его может допускать юрисдикция внутреннего порядка — личности (права человека), территориальных, общественных и религиозных союзов.

Такой процесс предопределяет ситуацию, при которой право перестает быть лишь нормативной системой и превращается в один из самых значимых регуляторов общественных и политических процессов, подчиняющих своей логике идеологию и политику и опирающихся не на государственную волю и юрисдикцию, но на национальные структуры, структуры гражданского общества. Очевидно, что, отказываясь от указанной логики, восточноевропейские государства оказываются лишенными возможности не только адекватного легитимного обустройства своей внутренней политики, но и выстраивания внешней политики, поскольку международный контекст перестает быть средой, в которой действуют только национальные государства.

## **Польский опыт статуирования общества**

Основой такого реформирования является механизм статуирования общества — приобретения обществом и личностью правового статуса в публичных отношениях. Наиболее последовательны в этом отношении реформы, проведенные в Польше.

В 1990 г. было осуществлено учреждение гминного самоуправления, которое стало одним из компромиссных революционных соглашений, принятых в 1989 г. в рамках «Круглого стола». 8 марта 1990 г. был принят фундаментальный закон о территориальном самоуправлении. С введением гминного самоуправления единообразная и

централизованная система государства была разрушена и стала строиться на иной логике и принципах. Масштабы реформы местного самоуправления в 1990 г. были действительно общенациональными. Помимо выборов в парламент, поляки участвовали в местных выборах в 2489 гмин (в том числе 305 городских гмин, 11 варшавских гмин, 567 сельско-городских гмин и 1606 сельских гмин).

Результатом введения гминного самоуправления стало то, что на процесс реализации реформы публичной администрации в дальнейшем оказывали влияние три социальные группы: новые гминные политики и лидеры, которые участвовали в выборах в гмины 1990 г., те, кто перешел на работу в гминное самоуправление, оставив старые учреждения, и также те, кто с самого начала обучал коммунальных чиновников и распространял представление о новой доктрине в академической среде. Реформой в публичную сферу было рекрутировано огромное количество местных лидеров и дана свобода академическому преподаванию.

В Польше изначально, с 1989 г., была выбрана система, направленная на широкое представительство в гминах самых разных политических сил, исключая их полную коррумпированность и подконтрольность правительственной администрации. Вместе с тем, реформы 1989 г. не разрушили институтов публичной политики. Гмины стали площадкой формирования новых локальных элит, которым были предложены новые правила политического поведения, что стали действующими правилами. Когда в 1994 г. состоялись следующие выборы органов гминного самоуправления, ни у кого не оставалось сомнения в успехе этой части реформ.

Реформы, происходившие на территории бывшего СССР (кроме Прибалтики), при всей их прогрессивности, были во многом деконструктивными, поскольку не способствовали созданию институтов публичной политики, ограничиваясь поверхностной реформой центральных органов власти.

## Удержание системной целостности

Развитие самоуправления в Польше с 1989 г., после того, как возник самый низший его уровень, осуществлялось целенаправленно: новые идеи в этой области рождались, будучи востребованными правительством. В странах бывшего СССР вопросы местного самоуправления никогда не рассматривались в качестве основных вопросов раз-

вития и модернизации, вопросы самоуправления оказались на периферии академической мысли и внимания политиков и общественности.

В Польше, Чехии, Венгрии правительства обращались к политикам и ученым, поощряя общественную и научную дискуссию, что придавало реформе самоуправления живость и поступательное развитие. Дополнительным фактором, который обусловил интенсивность мысли в Польше в этот период, была деятельность гмин 1-го созыва, их несомненный успех, подтвержденный научными исследованиями. Общественное мнение весь период 90-х гг. XX века склонялось в пользу самоуправления.

В правительственных анализах развития самоуправления в Польше<sup>12</sup> утверждается, что уже в конце 1994 г. существовала развитая идеология самоуправления (все еще без разработанной политической программы), существовало также и постоянно возрастающее лобби самоуправления, которое очень активно пропагандировало идею децентрализации. Когда в конце 1994 г. был предложен для общественного обсуждения проект Конституции, в нем были предусмотрены все важнейшие принципы самоуправления. В этом плане Конституция Польши отвечала нормам Европейской Хартии местного самоуправления 1982 г. В первую очередь, речь шла о финансовом положении органов местного самоуправления, об адекватности их полномочий и финансов, которыми они располагают, первичности полномочий органов самоуправления, а также конкретизации компетенции гмин с выделением самоуправленческих метрополий (центров). Также в проекте Конституции появилась идея о самоуправляющемся повете и воеводстве. Все принципы, содержащиеся в Конституции, были востребованы сложившейся политической системой.

Но удивление еще в большей степени вызывает другой факт: вместе с развитием идеи самоуправления и возникновением новых экономических и политических цепочек развивалась и государственническая мысль и самосознание. Однако, если вокруг идеи самоуправления шла бурная дискуссия, полная противоречий, то идеи будущего польской государственности рождались на семинарах, без информирования об этих спорах масс-медиа. Это была очень большая разница. В пропаганде идей самоуправления участвовали тысячи гминных деятелей и ученых (они получили наименование «самоуправленцев» — „samorządowców”). Степень их организации возрас-

<sup>12</sup> Polska administracja publiczna po reformie: ustrój — kompetencja — liczby. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej. — Warszawa, 1999.

тала с каждым годом. За ними с каждым годом шло все больше политиков. Государственная мысль развивалась, напротив, в очень узком кругу немногочисленной группы политиков и экспертов, для которых интеграционной средой с 1994 года стал варшавский Институт публичных отношений. Отправной мыслью «государственников» стало убеждение, как писал проф. Йозеф Шуйски в «Правде свершений наших»<sup>13</sup>. Теоретическая мысль Польши в этот момент повторяет пути американских федералистов, которые, говоря о федерации и учреждая порядок, основанный на свободе и ради свободы, более всего настаивали на создании сильного центрального правительства<sup>14</sup>. Явная анахроничность и очевидно противоречивое устройство публичной власти регионов Польши определялись в кругу государственников („państwo-wowców”) как главная причина не только слабости государства, но и нарастающей гражданской апатии. Не перестроенные в свое время публичные учреждения обусловили нарастание общественного кризиса. Государственники утверждали, что самые серьезные болезни польского государства, для которых необходимо найти лекарство, — это недостаточность публичной власти, отраслевая организация правительственных служб, слишком сильная концентрация публичных полномочий и распад территориального деления страны. Государственники также поставили вопросы о гарантиях унитарного устройства Польши при введении самоуправления в крупных регионах.

В результате можно утверждать, что идейный план реформы 1998 г. в Польше — это результат взаимодействия двух направлений — самоуправленцев и государственников, практически осуществивших реализацию принципа субсидиарности. Самоуправленцы внесли в реформу 1998 г. веру в верховенство локальной власти над центральной и веру в смысл децентрализации публичных финансов. Так возникла и была обоснована идея по-

ветового самоуправления, так была оправдана и идея регионализации государства и оправдано введение принципа субсидиарности.

Среда самоуправленцев в Польше, дискутируя с правительствами 1993–1997 гг., сконцентрировала свое внимание на формулировании несомненных основ системы самоуправления. Вместе с тем, так и не были выяснены условия и обстоятельства тех результатов, которых должна достичь реальная децентрализация для организации центрального правительства и его территориальных агентств. Это было связано с тем, что идеологи самоуправления находились в состоянии полемики, они выступали против пропагандируемой правительством с 1994 г. идеи первоочередности реформы центральных органов власти перед децентрализацией. При этом надо признать, что если бы идеи правительства победили, вполне возможным является то, что Польша развивалась бы в направлении, в котором развивается современная Беларусь. Но если бы победили идеи самоуправленцев, то Польша развивалась бы в направлении, в котором развивалась Россия в 1991–2001 гг., т. е. в направлении все возрастающей дезинтеграции<sup>15</sup>.

«Государственники» внесли в административную реформу в Польше 1998 г. много новых идей, которые были неизвестны в администрации ПНР. Это в первую очередь касается развития принципа унитаризма государства и гарантий унитарности. Было признано, что распространяемые через националистические круги сильно преувеличенные слухи о ликвидации унитарного строя Польши могли бы стать реальностью, если бы реформа была реализована целиком согласно регионалистско-самоуправленческим идеям. В таком случае было бы создано около 10 регионов, введены должности выборного воеводы, полицейско-инспекционные службы были бы переданы поветам. Даже при сохранении центрального законодательства такие преобразования фактически

<sup>13</sup> Szujski, Józef (1835–1883) — польский историк, писатель, политический деятель. С 1869 г. — профессор Ягеллонского Университета. См.: *Dzieła. Pisma polityczne*. Kraków, 1894.

<sup>14</sup> Р. Неф подчеркивает: «В истории Соединенных Штатов федерализм играет важную роль. Политическая борьба определялась столкновением федералистов и антифедералистов, настроенных автономистски, а затем и сепаратистски. Унитаристские проекты в Америке не имели поддержки, поскольку не находилось политической значимой группировки, выступающей за единое централистское американское государство. «Федералисты» отстаивали централистские позиции, выступая против неограниченной автономии штатов в рамках свободной конфедерации и за интенсивное сотрудничество штатов при наличии у федерации важных полномочий, тогда как сторонники конфедеративного, но столь же свободного по своей основе, устройства определяли себя как «антифедералистов». В английском языке до сего дня сохранилось централистское понимание федерализма. Когда в начале 90-х годов XX века в Маастрихтском договоре слово *federal* должно было быть использовано для обозначения максимальной самостоятельности стран — членов Евросоюза, английская сторона его отвергла, сославшись на то, что тем самым выражается стремление к большему единству и централизму в Европе. Тогда пришлось прибегнуть к понятию субсидиарности. Правда, в Америке отмечается тенденция децентралистского толкования федерализма, то есть в континентально-европейском духе, и за этим стоит стремление положить предел нарастающему усилению федеральных властей в XX веке» (Неф. Р. Да здравствует нон-централизм! // [www.liberal.ru/bo-ок1.asp?Num=108](http://www.liberal.ru/bo-ок1.asp?Num=108)).

ликвидировали бы ответственность центрального правительства за исполнение законов и за поддержание публичной безопасности. Потому государственники предложили, чтобы реформа была основана на триединой системе территориальной администрации. В первую очередь, на чисто самоуправленческом, избираемом в гмине воите. Во-вторых, на самоуправленческо-правительственном повете, с избираемым старостой, который бы осуществлял верховенство над правительственными службами. В-третьих, на отдельных системах самоуправления и управления в воеводстве, где самоуправленческий маршалек принимал бы полномочия правительства, связанные с региональной политикой, но не имел бы функций общего характера, которые являются компетенцией воеводы.

Правительство одобрило концепцию в декабре 1997 г., несмотря на то, что проект самоуправленческо-правительственного повета в сущности противоречил принятым ранее решениям.

Триединая организация администрации государства существенно усилила гарантии унитарности государства. С 1998 г. такими гарантиями выступают не только единое законодательство, не только единое гражданство, но и единый механизм контроля административных решений. После реформы такими гарантиями также являются идентичность территориального устройства и единая система разграничения компетенции между уровнями государственного управления во всех воеводствах и отказ в признании за органами самоуправления собственной власти на установление налогов. Наиболее же сильными гарантиями унитарного устройства Польши выступает существование на всех уровнях администрации общей компетенции и учреждение правительственной власти в воеводстве.

Если учитывать, что в основе конституционных реформ должны были лежать две цели: децентрализация государства и усиление власти правительства, — то эти цели были достигнуты.

В польской литературе существует анализ еще одного фактора, который оказал влияние на конституционные реформы в области децентрализации государства и местного самоуправления. Это те, кто выступал против таких реформ и всячески их тормозил и искажал. Цель этой силы — в ограничении децентрализации и поддержании в контролируемых областях состояния слабости исполнительной власти. Их деятельность также имеет свои результаты. В какой-то степени к этой группе тормозящих реформы принадлежат правительственные лобби, тот самый субъект, который и поднимал, и инициировал вопрос о реформе управления государством.

## Задачи для Восточной Европы

Конституция Польши называет три генеральных принципа нового территориального устройства государства<sup>16</sup>. Это принцип децентрализации публичной власти, принцип субсидиарности (*proportiozności*) и принцип унитарного устройства государства<sup>17</sup>. Польша успешно реализовала эти принципы в организации своего политического, экономического и социального устройства. Конституции Украины, Беларуси, России о принципах субсидиарности, децентрализации и солидаризма не упоминают. Эти принципы образуют разрыв между содержанием реформ в центрально-европейских государствах и постсоветских государствах Восточной Европы. Это означает, что планомерной политики по соотносению универсальной государственной юрисдикции с юрисдикциями корпораций негосударственной природы (например, органов местного самоуправления, международных организаций, глобальных корпораций, религиозных объединений, семьи, хозяйствующих сообществ) не проводится. Отсутствуют сами основания такой политики. Это также означает, что политическая система, существующая в Восточной Европе, демократическая по форме, не может быть таковой по существу. Потому реформы,

<sup>15</sup> Практическим результатом такого мышления стали подготовленные самоуправлениями проекты законов о поветах. Традиционно законопроект предусматривал учреждение институтов, которые были необходимы гминным учреждениям, возникшим весной 1990 г. Работа над законопроектами была совершена в отстранении от всех тех проблем, которые должны были возникнуть как результат введения новых уровней самоуправления и составить предмет регулирования со стороны правительственной власти. В законопроектах не ставился вопрос о статусе и организации в повете всех тех публичных служб, которые с учетом характера своих полномочий должны были выполнять их под контролем и верховенством правительства, например, полиции, разных государственных инспекций или служб управления государственным имуществом Государственной Казны. Когда же в последний момент законодательной работы в 1998 г. необходимо было спешно формулировать ответы на все эти вопросы, самоуправленцы отвечали поверхностно, но в соответствии с принципами своей идеологии: все необходимо передать в ведение самоуправлению (*usamorządowić*). Аналогично вышеизложенному, среди самоуправленцев существовала дискуссия вокруг территориального деления государства. Эта дискуссия оказалась изолированной от контекста анализа эффективности деятельности на территории повета разных публичных служб. Создавая карту поветов, самоуправленцы не ставили вопрос о том, например, на какой территории эффективнее всего будет действовать поветовая полиция, но чаще всего искали традиционные корни повета, его ощущений идентичности или искали здания, которые будут предназначаться для размещения управы.

предпринятые в 1985–1991 гг., можно определять как неудачные, так и не создавшие новой надежной институциональной структуры<sup>18</sup>. В отсутствии надлежащих институтов произошла дестабилизация общества, и в 90-е гг. обозначился резкий кризис во внутренней политике.

В 90-е гг. все постсоветские страны имели те же проблемы, которые присутствовали в позднем СССР. Конституционная реформа изначально имела ограниченный ресурс, поскольку проводилась в деинституционализованной среде. Государство в силах было либерализовать сферу политических и экономических отношений, но не в силах создать самих субъектов таких отношений.

Процесс модернизации Восточной Европы, продолженный в 90-е гг. XX века, оказался обусловленным двумя задачами: 1). Необходимостью новой институционализации государства; 2). Соотнесением государственной институционализации с юрисдикцией иных социальных институтов Восточной Европы, которые могли бы стать активными участниками публичных отношений наряду с государством.

Если первый процесс усиления государственных институтов мог и может проходить автономно, то процесс становления негосударственных институтов в Восточной Европе находится в прямой зависимости от направленности и содержания первого процесса. Это связано в первую очередь с состоянием постсоветского социума, его

институтов, характеризующихся слабостью и аморфностью.

В такой ситуации от государства требовалось и требуется много больше, чем выполнение обычных функций. Государство в период реформ должно было соблюдать правила поведения, принятые в плюралистических обществах, при отсутствии самого плюралистического общества. Посттоталитарное государство должно было трансформироваться в национальное государство при отсутствии нации<sup>19</sup>. Такая ситуация создает в Восточной Европе исключительную зависимость процесса модернизации от лидера, который ее проводит. Он может учитывать потребности решения задач по согласованию государственной юрисдикции с юрисдикциями иных институтов, но он также может их игнорировать. Вместе с тем, перед любым из лидеров Восточной Европы стоит задача по консолидации новых государств. Деинституционализация сначала привела к состоянию хаоса всего социального пространства, а затем потребовала принятия радикальных мер по его становлению.

Государства Восточной Европы находятся все еще в начале процессов, неизбежных для этого региона. Эти процессы обусловлены историей, социальным составом, ожиданиями, экономической и культурной организацией.

Два принципа, которые являются ключевыми для упорядочения и укоренения социальной жизни в современной Восточной Европе, — это прин-

<sup>16</sup> Нормативной базой новой территориальной публичной власти в Польше выступают: закон от 5 июня 1998 г. о самоуправлении воеводства (Dz. U. Nr 91, *roz.* 576), закон от 5 июня 1998 г. о правительственной администрации в воеводстве (Dz. U. Nr 91, *roz.* 577), закон от 5 июня 1998 г. о самоуправлении повята (Dz. U. Nr 91, *roz.* 578), закон от 16 июля 1998 г. «Ординация о выборах в рады гмин, рады поветов и сеймиков воеводских» (Dz. U. Nr 95, *roz.* 602), закон от 24 июля 1998 г. о реализации основного трехуровневого деления государства (Dz. U. Nr 96, *roz.* 603), т. н. закон о делении территориальном, закон от 24 июля 1998 г. о вступлении в силу закона о самоуправлении повята, закона о самоуправлении воеводства и закона о правительственной администрации в воеводстве. (Dz. U. Nr 99, *roz.* 631), закон от 24 июля 1998 г. об изменении некоторых законов, которые определяют компетенцию органов администрации публичной — в связи с реформой устройства государства (Dz. U. Nr 106, *roz.* 668), т. н. закон о компетенции, закон от 13 октября 1998 г. «Предписания о реализации закона, реформирующего публичную администрацию» (Dz. U. Nr 133, *roz.* 872), закон от 26 ноября 1998 г. о доходах единиц самоуправления территориального в 1999–2000 гг. (Dz. U. Nr 150, *roz.* 983), закон от 26 ноября 1998 г. о публичных финансах (Dz. U. Nr 155, *roz.* 1014), закон от 29 декабря 1998 г. об изменении некоторых законов в связи с реализацией реформы устройства государства (Dz. U. Nr 162, *roz.* 1126), в которой были произведены изменения закона о территориальном самоуправлении, который носит с 1 января 1999 г. наименование закона о самоуправлении гминном, и кодекса об административном производстве.

<sup>17</sup> Ст. 163 Конституции Польши гласит, что «орган территориального самоуправления исполняет публичные полномочия, не отнесенные конституцией или законом к ведению органов иных публичных властей». Государство берет на себя то, что ни одна другая структура достичь не может. Основной вопрос, возникающий при этом, — это вопрос гармонизации, потребность в возможности самоуправления личности, семьи, групп граждан, локальных сообществ, в статировании их собственных полномочий с необходимостью увеличения общей выгоды, для которой и существует публичная власть, государство и его администрация. Т. о. принцип субсидиарности предполагает такое разграничение полномочий, согласно с которым государство выполняет только те полномочия, которые по тем или иным причинам не могут быть реализованы самими обывателями, а также их сообществами или организациями.

<sup>18</sup> Речь идет о странах — бывших республиках СССР. В Польше, Венгрии, Чехии, где удалось сохранить государственную институциональную структуру, реформы носили направленный характер и привели к очевидным успехам. См.: Фатеев В. С. Региональная политика: теория и практика. — Мн., 2004.

<sup>19</sup> Это обстоятельство влечет, в частности, этнизацию постсоветских государств и проблемы отношений т. н. титульных этносов с этническими меньшинствами внутри государства. См.: Альтерматт У. Этнонационализм в Европе / Перевод с немецкого С. В. Базарновой. — М., 2000.



ципы субсидиарности и солидаризма. Страны Центрально-Восточной Европы (Польша, Венгрия, Чехия, Словакия), которые в доктрине и на практике восприняли эти категории, осуществив их рецепцию из права ЕС, избежали множества трудностей, испытываемых сегодня в государствах Восточной Европы. В странах Восточной Европы эти принципы не были восприняты.

Между тем, именно они возвращают личность и общество к началам, на которых основана политическая жизнь, к началам справедливости и ответственности, а также к справедливому распределению ответственности в обществе. Принцип субсидиарности позволяет упорядочить жизнь на основании меры человека, привнося в публичную сферу необходимое чувство справедливости и разумности.

Принципы субсидиарности и солидарности позволяют достичь институционального разнообразия и разнообразия вообще, сохраняя общество в консолидированном состоянии, основанном на органическом, а не на механическом единстве. Принцип солидарности позволяет странам Восточной Европы уйти от социалистического наследия и вместе с тем обеспечить измерение справедливости в публичной сфере и экономике. Принцип солидарности позволяет в публичной сфере увидеть не только крупных субъектов, но также и малые группы, которые оказываются весьма значимыми элементами новой системы.

Общества Восточной Европы все еще ожидают освобождения от социалистического прошлого. Для этого им необходимо сформировать пространство, определяемое проблемой нахождения социальной справедливости. Принцип солидарности дополняет принцип субсидиарности, сообщая ему конкретное содержание и процедуру использования. Эти принципы, внесенные в конституционные акты, могут приобщить страны Восточной Европы к богатой и долгой традиции европейского права.

#### Литература:

1. Альтерматт У. *Этнонационализм в Европе* / Перевод с немецкого С. В. Базарновой — М., 2000.

2. Неф. Р. *Да здравствует нон-централизм!* // [www.liberal.ru/book1.asp?Num=108](http://www.liberal.ru/book1.asp?Num=108).
3. *Принцип субсидиарности. Сообщение Европейской Комиссии Совету и Европейскому парламенту.* — Комиссия Европейских Сообществ. Брюссель, 27 октября 1992 // <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n5/stat9/>.
4. Резун Д. Я., Василевский Р. С. *Летопись сибирских городов.* — Новосибирск, 1989.
5. Сили Дж., Крэмб Дж. *Британская империя.* — М., 2000.
6. Фатеев В. С. *Региональная политика: теория и практика.* — Мн., 2004.
7. Kirk Russell. *The roots of American Order.* — N. Y., 1988.
8. Warnecke H.-U. *Rewolucja kultury przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo fraktalne.* — Warszawa, 1999.
9. *Polska administracja publiczna po reformie: ustroj — kompetencja — liczby.* Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej. — Warszawa, 1999.
10. Gilowska Z., Gorzelak G., Jalowiecki B. *Monitoring reformy terytorialnej organizacji kraju — projekt programu badan (w:) G. Gorzelak (red.), Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: zalozenia, przygotowanie, ustawodawstwo, „Raporty CASE”.* — Warszawa 1999;
11. Swianiewicz P. *Institutional Performance of Local Government Administration in Poland. // Ten Years of Transition: Prospects and Challenges for the Future of Public Administration: Proceedings from the 8th annual conference held in Budapest, Hungary, 13–15 April, 2000 / Ed. by J. Jabes.* — Bratislava, 2001. — P. 162–186.
12. Broach G. T. *Problems of local and regional government in Post-communist Poland // Poland in transition: observation and insights / Coastal Carolina University.* — Conway, 1994. — P. 68–75.
13. Jezewski J. (red.), *Gmina w wybranych panstwach Europy Zachodniej.* — Wroclaw, 1995.
14. Kotulski M. *Polish «self-governing communities» and European standards // EU-Enlargement to the East: «Public Administration in Eastern Europe and European Standards» / Red. nauk.: K. A. Wojtaszczyk, M. Jarosinska; Institute of Political Sciences University of Warsaw.* — Warszawa, 2000.