УДК 323.213

ИНСТИТУАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРОЦЕСС РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША

Макухин Александр Владимирович,
Российский университет дружбы народов,
ассистент кафедры политического анализа и управления,
аспирант,
г. Москва, Россия.
E-mail: kaizerkind@gmail.com

Аннотация
Рассматривается процесс трансформации гражданского общества в Республике Польша в период перехода от режима «народной демократии» к многопартийной парламентской системе. Анализируется влияние и взаимосвязь процессов институционализации польского гражданского общества и реформирования эффективной системы институтов местного самоуправления.

Ключевые понятия:
гражданское общество, местное самоуправление, переходное общество, политическая реформа.

В Польше освобождение публичного пространства для гражданского общества в 80-х. гг. XX века было заслугой профсоюза «Солидарность», оказавшего существенное влияние на демократизацию страны. Заметим, что это было сделано раньше и интенсивнее, чем в других странах социалистического лагеря. Поэтому польский опыт в сфере институализации гражданского общества считается наиболее успешным, что подтверждается, таким фактором, как объёмы и наполнение бюджетов органов местного самоуправления. На сегодняшний день некоторые постсоветские республики (Украина, Молдова, Латвия), признав неэффективность проводимых реформ институтов самоуправления, обратились за польским опытом в этой сфере – в этих странах на сегодняшний день действуют консультативные советы по проведению реформирования местного самоуправления, возглавляемые польскими представителями.

Правовые основы функционирования организаций гражданского общества в Польше были созданы еще в период существования Польской Народной Республики. Так, согласно закону «О фондах»[1] от 6 апреля 1984 г. и закону «Об ассоциациях»[2] от 7 апреля 1989 г. (в первое постсоветское десятилетие они были приняты в новой редакции), институты гражданского общества могли существовать в двух организационно-правовых формах: фонды и ассоциации. И уже в 1997 году в новой Конституции Республики Польша (Третьей Речи Посполитой) статьей № 58 была гарантирована свобода ассоциаций и фондов в стране[3]. Позднее, в 2003 году, законом «об общественно полезной деятельности и волонтерстве»[4] были определены организационно-финансовые условия для развития общественных организаций.

Исторические и политико-правовые условия способствовали росту неправительственных организаций на данном этапе. Динамика роста неправительственных организаций в 90-х годах является впечатляющей: в 1989 году количество фондов составляло 277 единиц, в 1990 году – 597, в 1991 году – 1078, в 1992 году – 1332, в

[1] Law on Foundations, 6 April 1 984 (Dz. U. of 1991 No 46, item 203) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.legislationline.org/documents/action/popup/ id / 4 592

[2] Law on Associations, Parliamentary Act of April 7,1989 (Journal of Law of the Republic of Poland, № 20 item 104) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.usig.org/countryinfo/laws/Poland/%20Poland%%2020Law%%2020on%%2020Associations.pdf.

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zdnia 2 kwietnia r ogloszonow Dz.U. 1 997, NR 78 poz. 483 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm.

[4] Law on Public Benefit Activity and Volunteerism, April 24 2003 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4594.

1996–1997 годах – около 5900. Количество же ассоциаций труднее поддаётся учёту, учитывая облегченный порядок их регистрации. Примерное количество этих организаций по состоянию на 1992 год составляло 17 тыс. единиц, а в 1997 году – 42 тыс. единиц [8, p. 190].

В первые постсоциалистические годы в Республике Польша были созданы: Национальный центр волонтерства (в 1993 году), Сеть поддержки неправительственных организаций (в 1994 году), позднее – Национальная федерация НПО, Национальный форум неправительственных инициатив, которые сформировали костяк институциональной основы функционирования гражданского общества в масштабе всей страны. В 2003 году, под влиянием европеизации, в рамках Министерства экономики, труда и социальной политики были созданы Департамент общественно полезной деятельности, Совет по вопросам общественно полезной деятельности, которые являлись структурами, сотрудничающими с неправительственной сферой [4]. Таким образом, либеральные условия регистрации неправительственных организаций способствовали бурному росту институтов гражданского общества.

При этом, согласно данным регионального европейского исследования CIVICUS Civil Society Index, проведенного в 2004 году, в деятельности независимых от государства структур участвовали около 13% поляков. Следует заметить, исследовательские структуры, в зависимости от методологии исследования, приводят данные в пределах от 12,3% до 20%, поэтому ни одни из них не могут восприниматься как абсолютные точные [3]. Согласно данным Freedom House, в 2008 году членами этих организаций были 10% жителей страны, однако, из них 70% признали, что их членство является пассивным [5].

Среди неправительственных организаций преобладали имевшие 15–150 членов (68% от общего количества), 10% владели меньшей членской базой, а 22% – большей. В то же время для РП присуще явление существования общенациональных общественных организаций с большим членством, например, Польского союза рыболовов (760 тыс. членов), Лиги защиты природы (625 тыс.), Друзей детских обществ (455, 6 тыс.), Польского союза скаутов (400,2 тыс.), Национальной лиги защиты (293 тыс.), Польского комитета социальной помощи (275, 5 тыс), которые были основаны еще в период социализма, успешно адаптировались к новым политическим условиям и стали составной частью гражданского общества.

Анализ гражданского общества в период 1980–1990-х годов показывает, что существовало большое количество организаций, которые не имели почти никаких связей с «политическим обществом», и прежде всего, с политическими партиями.

Другой важной чертой процесса институционализации гражданского общества была важная роль неправительственных организаций, которые активно участвовали в процессе создания новой, демократической системы самоуправления. В частности, уже летом 1989 года по инициативе одного из отцов реформы по децентрализации государственной власти, Ежи Регульского, был создан Фонд поддержки местной демократии, главной целью которого стало просвещение в области самоуправления и гражданских инициатив. И в течение первого года функционирования сеть консультативных центров, созданная фондом для оказания правовой и организационной помощи в области функционирования самоуправления, предоставила свои услуги более чем 20 тыс. представителей общин, около 2 тыс. человек участвовали в стажировках за рубежом [8, p. 38]. В 1990-х годах организация сформировала сеть из 17 региональных учебных центров, в которых до 2002 года были предоставлены услуги около 500 тысячам активистов местного самоуправления. Эта организация, а также другие ресурсные центры стали инициаторами подготовки учебных пособий, в которых объяснялись правовые основы взаимодействия организаций гражданского общества с властью, приводились лучшие зарубежные и польские практики межсекторного сотрудничества в общинах.

В свою очередь, система местного самоуправления оказала колоссальное влияние на создание новых институтов гражданского общества. Исследования, проведенные в польских гминах (низовой уровень местного самоуправления) указывают, что структуры гражданского общества действовали на локальном уровне в трех различных организационных формах: 1) как зарегистрированные ассоциации и фонды, которые являются представленными на уровне определенных общин и являются государственными организациями; 2) как местные представительства общенациональных неправительственных организаций, хотя в некоторых случаях имеют статус организаций, зарегистрированных

на уровне гмины; 3) как неформальные образования и инициативы, не имеющие закрепленной организационной структуры [6. p. 937]. Во многом на развитие низовых структур гражданского общества повлияла также принятая новая модель взаимоотношений центрального правительства и институтов самоуправления, основанная на принципе «субсидиарности» [2, с. 301]. Этот организационный принцип гласит, что центральная власть должна играть исключительно вспомогательную роль по отношению к местному самоуправлению, и решать исключительно те задачи, которые не могут быть решены собственными силами на местах.

Как показывают данные, обобщенные польскими исследователями, специализирующимися на исследованиях в области развития самоуправления в странах Европейского союза – П. Свянцевичем и М. Гербстом [9], плотность представительства неправительственных организаций зависит от типа общества. Начиная с территориальных коллективов, количество жителей в которых составляет 7–10 тыс. человек, представительство неправительственных организаций пропорционально растет и является крупнейшим в сообществах, где проживает более чем 100 тыс. человек. Самый высокий процент лиц участвует в деятельности общественных структур в городах с численностью населения в пределах 100–500 тыс. человек – 25% и свыше 500 тыс. – 33% [4. p. 169]. Результаты опросов, проведенных организацией «Явор», также указывают, что сельские и городские гмины отличаются не только плотностью представления организаций гражданского общества, но и ресурсным потенциалом. Притом, согласно данным опроса, в селах и малых городах (до 25 тысяч человек) функционирует 27% всех организаций, в городах с численностью населения до 50 тыс. человек – 14%, с населением более чем 50 тыс. человек – 19%, в административных центрах воеводств – 28%, в столице Варшаве – 12%.

Специфика институционализации гражданского общества в Польше способствовала большему развитию горизонтальных связей между организациями низового уровня и меньшему взаимодействию по вертикали (с политическими партиями, церковью и правительством). Для Польши было характерным формирование местных избирательных комитетов, из состава общественных структур, в которых не были представлены политические партии. Проведение местных выборов обуславливалось выбором одной из трех моделей:

- формирование независимого избирательного списка кандидатов на основе привлечения членов общественных неправительственных организаций;
- создание коалиции между политической партией и активными местными общественными организациями;
- формирование после выборов коалиций с участием организаций гражданского общества и партий.

С развитием местного самоуправления важную роль в продвижении интересов граждан в публичной сфере стали играть ассоциации местного самоуправления. Первой из них стала Ассоциация польских городов, созданная в августе 1990 году, возродив традиции подобной довоенной организации. В апреле 1991 года был сформирован Союз малых городов Польши, в марте 1992 года – Ассоциация польских городов-метрополий, в мае 1993 года – Ассоциация сельских гмин Польши. Если в 1991 году количество членов Ассоциации польских городов насчитывало 64 города, то через десять лет этот показатель вырос до 265 единиц. В состав объединения сельских гмин в 1994 году вошли 190 общин, а в 2001 году этот перечень уже составил 290 единиц [8, p. 79]. Все эти организации не только теснейшим образом взаимодействуют между собой в различных практических вопросах, но также и организуют совместную работу с правительством Польши по всем возникающим политическим, организационным и экономическим вопросам [1, с. 120].

Таким образом, закон «Об общественно полезной деятельности и волонтерстве» от 2009 года, исходя из принципа субсидиарности, ввел новые формы сотрудничества между органами публичной власти и организациями гражданского общества, такие как: взаимная независимость, партнерство, эффективность, честная конкуренция и максимальная открытость. Кроме того, была зафиксирована процедура состязательности в предоставлении публичных услуг; в конкурсах получили право участвовать неправительственные организации.

В начале 90-х годов лишь незначительная доля структур местного самоуправления была готова привлекать организации гражданского общества для формирования местной политики. Однако эта тенденция менялась – так, количество организаций, которые получали финансовые ресурсы от органов самоуправления, возросло с 16% в 1993 году до 29% в 1996 году [7].

В период 1990–2010 гг., сотрудничество между властью и организованной общественностью тормозилось рядом факторов: недостатком опыта, процедур сотрудничества и финансирования, правовыми коллизиями, психологическими барьерами, которые препятствовали сотрудничеству, в том числе отсутствием взаимного доверия. Местные политики даже с подозрением относились к активным неправительственным структурам, опасаясь их конкуренции в предоставлении услуг и одновременно сомневаясь в компетентности их сотрудников и финансовой состоятельности. В свою очередь общественные активисты воспринимали сотрудников локальных правительств, в основном, как бюрократов, которые не являются заинтересованными в сотрудничестве, поскольку не до конца понимают специфику негосударственных структур.

В преодолении проблем сотрудничества важную роль играл Фонд поддержки местной демократии, который и по сей день сохраняет статус самой влиятельной неправительственной организации, занимающейся поддержкой демократических процессов на локальном уровне. В 2004 году по его инициативе была начата программа «Прозрачная гмина», которая переросла в обновленную инициативу «Прозрачная Польша», целью которой было улучшение стандартов предоставления общественных услуг путем налаживания сотрудничества между властью, неправительственными организациями, СМИ.

По состоянию на 2004 год программы межсекторного сотрудничества были разработаны лишь в половине гмин. Несмотря на положение Конституции (раздел VII, статья № 167)[5], местные органы власти с нежеланием передавали функции предоставления публичных услуг организациям гражданского общества: так, в 2010 году только 39% опрошенных активистов отметили, что принцип субсидиарности является действенным. В этот период публичные ресурсы общественных структур составляли лишь 30% от совокупного дохода, притом что в «старых» странах-членах ЕС этот показатель превышал 50%.

В то же время около 77% опрошенных представителей НПО считали структуры, которые они представляют, весьма эффективными в деле мобилизации сообществ, а 9% заявляли, что практический опыт реализации акций на уровне микрорайонов в дальнейшем благотворно влияет на процесс образования групп общественной самопомощи.

Из этого следует, что Польша является одной из немногих стран региона Центральной и Восточной Европы, где институционализация гражданского общества, начавшаяся еще в последнее десятилетие социализма, была успешно завершена благодаря системе местного самоуправления, основанной на принципах широкого гражданского участия. На локальном уровне в Польской Республике были использованы стратегии взаимодействия с властью путем представительства общественных лидеров в органах местного самоуправления или же путем тесного сотрудничества с органами местной власти. Трансформация сферы отношений между гражданским обществом и публичной властью является одной из причин успешной демократизации и политической модернизации, направленной на интеграцию в Европейский союз современной Республики Польша.

1. Глебов, В.А. Роль местного самоуправления в становлении гражданского общества в Республике Польша [Текст] / В.А. Глебов, А.В. Макухин // Полис. Политические исследования. 2015. № 4. С. 114–122.

2. Макухин, А.В. Политические и правовые аспекты функционирования системы местного самоуправления в республике Польша [Текст] / А.В. Макухин // Евразийский юридический журнал. 2015. № 9 (88). С. 301–302.

3. CIVICUS Civil Society Index Assessing and Strengthening Civil Society World wide [Электронный ресурс]. URL: http://www.civicus.org/csi (дата обращения: 10.10.2016).

4. Herbst, M. Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments [Text] / M. Herbst, P. Swianiewicz. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. Budapest. 2002. 287 p.

5. Krajewski, A. Poland [Электронный ресурс] / Andrzej Krajewski. URL: http://www.freedomhouse.org/uploads/nit/2009/Poland-final.pdf (дата обращения: 10.10.2016).

6. Kurczewska, J. Self-governing Society Twenty Years After: Democracy and the Third Sector in Poland [Text] / J. Kurczewska, J. Kurczewski. Social Research. 2001. V. 68. № 4. P. 297–316

7. National Report – Poland: Study on Volunteering in the European Union, Country Report Poland [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/

[5] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zdnia 2 kwietnia r ogloszonow Dz.U. 1 997, NR 78 poz. 483 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm

citizenship/eyv2011/doc/National%20report%20PL.pdf (дата обращения: 10.10.2016).

8. Regulski, J. Local Government Reform in Poland: An Insider's Story [Text] / Jerzy Regulski. Budapest: OSI- LGPSRI, 2003. 263 p.

9. Swianiewicz, P. Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe The Impact of Institutional Choices [Электронный ресурс] / P. Swianiewicz. URL: www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session7_5/7_5changingforms.pdf (дата обращения: 10.10.2016).

References

1. Glebov V.A., Makuhin A.V. (2015) *Polis. Politicheskie issledovanija,* no. 4, pp. 114–122 [in Rus].

2. Makuhin A.V. (2015) *Evrazijskij juridicheskij zhurnal*, no 9 (88), pp. 301–302 [in Rus].

3. CIVICUS *Civil Society Index Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide,* avaliable at: http://www.civicus.org/csi (accessed 10.10.2016) [in Eng].

4. Herbst M. (2002) *Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments.* Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. Budapest, 287 p. [in Eng].

5. Krajewski A. *Poland in 2009. Freedom House,* avaliable at: http://www.freedomhouse.org/uploads/nit/2009/Poland-final.pdf (accessed 10.10.2016) [in Eng].

6. Kurczewska J. (2001) *Self-governing Society Twenty Years After: Democracy and the Third Sector in Poland.* Social Research,V. 68, no. 4, p. 297–316 [in Eng.]

7. National Report - *Poland: Study on Volunteering in the European Unio,* avaliable at: http://ec.europa.eu/citizenship/eyv2011/doc/National%20report%20PL.pdf (accessed 10.10.2016) [in Eng].

8. Regulski J. (2003) *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story.* Budapest, OSI- LGPSRI, 263 p. [in Eng].

9. Swianiewicz P. *Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe The Impact of Institutional Choices,* avaliable at: www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session7_5/7_5changingforms.pdf (accessed 10.10.2016) [in Eng].

UDC 323.213

INSTITUTIONALIZATION OF CIVIL SOCIETY AND THE PROCESS OF REFORMING THE SYSTEM OF SELF–GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF POLAND

Makikhin Aleksander Vladimirovich,
Peoples' Friendship University of Russia,
Teaching assistant of the Department Chair of Political Analysis and Management,
Post-graduate Student,
Moscow, Russia.
E-mail: kaizerkind@gmail.com

Annotation
The author considers the process of transforming of the civil society in the Republic of Poland in the period of transition from the regime of "people's democracy" to the multiparty parliamentary system. The author analyzes the influence and interrelation of the process of institutionalization of Polish civil society and reformation of effective system of local government institutions.

Key concepts:
civil society,
local self-government,
transitional society,
political reform.