

Макухин А.В.¹

ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОЛЬСКОМ ГОСУДАРСТВЕ - ОТ РЕЧИ ПОСПОЛИТОЙ ДО ПОЛЬСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Российский университет дружбы народов (РУДН)

Makukhin A.V.

HISTORICAL FEATURES OF LOCAL GOVERNMENT FORMATION IN THE POLISH STATE: FROM RZECZ POSPOLITA TO POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

Peoples' Friendship University of Russia (PFUR)

Реферат: *В данной статье рассматривается историческая перспектива складывания и эволюции системы местного самоуправления на протяжении различных хронологических этапов развития польского государства. Рассматриваются период Первой Речи Посполитой, Польской республики 1921 – 1939 годов, и период Польской Народной Республики 1945 – 1990 годов. Специфические исторические особенности функционирования институтов самоуправления в Польше оказали существенное влияние на процесс становления системы местного самоуправления в современной Республике Польша.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, Сейм, Речь Посполитая, Польская Народная Республика, Республика Польша.*

¹Макухин Александр Владимирович – аспирант кафедры политического анализа и управления, Российский университет дружбы народов

Abstract: *This article discusses the historical perspective of folding and evolution of the local government system throughout different historical stages of the Polish state development. The article analyzes the First Rzecz Pospolita, Polish Republic 1921 - 1939 period, and the period of Polish People's Republic in 1945 - 1990. The specific historical features of the functioning of government institutions in Poland had a significant impact on the process of formation of local self-government system in modern Poland.*

Keywords: *local government system, Sejm, Rzecz pospolita, Polish People's Republic, Republic of Poland.*

Исторические особенности польского самоуправления обусловлены природно-географическими условиями и ментальными особенностями коренного населения, которые во многом предопределили специфику государственности, где высшим органом государственного управления был сейм. Он состоял из сената (король, высшие чиновники и духовные лица) и палат, послов (шляхта, которую избирали на земельных собраниях). Сейм созывался раз в два года и решал все государственные вопросы - от избра-

ния короля до принятия законов. При принятии решений обязательным был принцип единогласия - право «liberum veto», которое представляло собой парламентский принцип, позволявший любому депутату Сейма прекратить обсуждение или голосование по любому не устраивающему его вопросу, или оставить работу Сейма в принципе. В период между каденциями Сеймов государством руководил король, но его постоянно контролировали 16 специально предназначенных сеймом сенаторов-резидентов[3.С.109]. Особенностью польского управления было то, что

короли Речи Посполитой присягали перед своими подчиненными [4. С.197].

Местное самоуправление Речи Посполитой строилось на принципах Польского права, впоследствии дополненного Магдебургским городским правом. Древнейшей формой организации крестьянского сословия было «ополье» - земельно-территориальная община. Административно оно включало несколько окрестных деревень, объединенных общей целью. Село, где располагалась управа, называлось «лоб», одной из особенностей которого была общая ответственность жителей за всё происходящее в пределах территории общины. Например, все жители общины были ответственны за преступление, которое было совершено на их территории. Однако такая община как форма общественной организации еще в XII в. уже начинает разлагаться [1. С.68]. Таким образом, аутентичная польская община была образована с независимыми органами управления, которые обес-

печивали жизнедеятельность населения в пределах имеющихся ресурсов.

Далее приходит Магдебургское городское право, которое предусматривало выборную систему городской администрации и суда. Магдебургское право распространялось также и в сельской местности. Так, сельские органы самоуправления по Магдебургскому праву разделялись на два разновидности: «войтство с юрисдикцией» и «войтство без юрисдикции». Войтство с юрисдикцией было образовано в селах, принадлежавших королевскому двору. Статус старосты в этом случае приравнивали к правовому статусу солтыса. В большинстве документов употребляли название «войт», а не «солтыс». От XVI в. название войт распространяется на всех руководителей сел, где действовало Магдебургское право, вне зависимости от его статуса. Отсюда становится понятным, что польская традиция управления, под влиянием Магдебургского городского права испы-

тывает все большие сущностные изменения.

В Варшавском Царстве и Королевстве Польском работой Сената руководил председатель, пожизненно назначаемый на эту должность лично монархом из числа светских сенаторов. В возрожденной Польше согласно мартовской Конституции 1921 года по главе Сената стояли маршал Сената и вице-маршалы, избираемых сенаторами среди членов сенаторского корпуса на весь срок полномочий Сената. Этот принцип был сохранен в апрельской конституции 1935 года и в возрожденном Сенате в 1989 году. Стоит отметить, что во время «конкурса конституций» в межвоенной Польше Польская крестьянская партия «Вызволене» выдвинула свой проект конституции, названный «Основы порядка польской Речи Посполитой», разработанный Влодзимежем Вакарком. В этом проекте Польша мыслилась как децентрализованное государство, основной территориальной единицей которого должна стать само-

управляемая община (гмина). Предлагалась также избираемость всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной [5. С.151]. Проект Конституции, предложенный «Вызволене» широко дебатировался в польском обществе и в Сейме, но в итоге так и не был принят, так как не вписывался ни в одну из основных геополитических доктрин, исповедавшихся основной массой тогдашнего польского политического истеблишмента.

Коммунистическая система государственной власти на территории Польши была установлена по итогам Второй Мировой Войны, после освобождения всей территории страны от оккупации нацистской Германией. Ещё в июле 1944 года под эгидой СССР был сформирован Польский Комитет Национального Освобождения (ПКНО), местом временного пребывания которого стал город Люблин (из-за чего неформально ПКНО чаще называлось «Люблинским комитетом»). В состав ПКНО фор-

мально вошли представители пяти польских политических партий (прокоммунистические - Польская Рабочая Партия, Союз Польских Патриотов и Польская Крестьянская партия, а также пытающиеся выдержать собственный независимый политический курс социалистическая Партия Польских Социалистов и Демократическая партия). Уже 31 декабря 1944 года ПКНО было преобразовано во Временное Правительство Национального Единства Польской Республики, которое просуществовало до конца 1947 года, когда было осуществлено слияние ПРП и ППС в Польскую объединённую рабочую партию (ПОРП). Фактически, тогда же была создана просуществовавшая до 1990 года политическая система ПНР во главе с безусловно доминирующей ПОРП и двумя партиями – сателлитами, Польской Объединённой Крестьянской партией и Демократической партией. Фактически, к этому времени в Польше установился классический политический режим «народной демокра-

тии», подобный аналогичным режимам во всех странах будущего Варшавского договора, что и нашло своё отражение в Конституции ПНР, принятой в июле 1952 года. При этом, официальная монополия на полную политическую власть ПОРП (при формальном присутствии в политической жизни прочих политических партий) была закреплена поправкой от 1976 года к Конституции ПНР.

Кроме того, поправки 1976 года официально закрепляли результаты реформы системы административно-территориального деления страны и сопутствующим изменениям в структуре и полномочиях органов местной власти. В ходе этой реформы была ликвидирована традиционная для Польши сеть из 300 повятов, а также увеличилось количество воеводств - с 17 до 49 административных единиц. Вместо прежних общин, количество которых перед реформой достигала 4313, создали 2394 значительно больше единицы, включая 247 городов, 26 городских районов, 1

546 сельских гмин и 575 образований смешанного характера. Такая реформа не только привела к усилению влияния центральной власти на территориальные единицы, но и организационно расплывала управление, что приводило к дополнительным сложностям в процессе согласования различных пересекающихся функций и полномочий, переданных различным партийным и государственным органам власти.

Согласно положениям Конституции ПНР образца 1952 года, органом власти на местах становились «народные советы», которые совмещали эту функцию с функцией обеспечения местного самоуправления трудящихся городов и сёл страны. Таким образом, уже на конституционном уровне не существовало даже формального, декларативного разделения институциональной структуры исполнительной власти, и органы местного самоуправления были полностью объединены с представительством государственной власти на уровне

регионов. Во всех локальных территориальных единицах, созданных к 1975 году в ПНР начали своё действие институты «народных советов», состав которых избирался на четырёхлетнюю каденцию голосованием всех жителей, приписанных к данному воеводству или гмине. Главами администраций воеводств были воеводы, главами администраций больших городов были президенты, а малых городов – бургомистры, главами администраций гмин были войты.

Первой общественной организацией, который поставил вопрос о целесообразности существования подобного рода системы государственного и местного управления был созданный в 1976 году «Комитет защиты рабочих», который стал фактически, первой институциональной формой политической оппозиции по отношению к режиму власти в тогдашней ПНР. Впоследствии, в 1980 году, был сформирован «независимый самоуправляющийся профсоюз Солидарность», который заявил о себе как о про-

тивнике существующей государственной системы управления страной, что вкупе с всё обостряющимися экономическими проблемами и внутрипартийным кризисом в правящей ПОРП и всё возрастающему давлению СССР на ПНР, обеспокоенной неспособностью лидеров ПНР к удержанию внутренней ситуации под контролем, в итоге привел к введению военного положения со стороны нового лидера ПОРП, главнокомандующего народной армией Польши, генерала Войцеха Ярузельского.

Лидеры «Солидарности» были арестованы, однако структура профсоюза, насчитывающего к тому моменту уже порядка 8 миллионов участников и активных сочувствующих, продолжал активные действия фактически, находясь в подполье. Военное положение, введенное победившими в ходе внутрипартийного кризиса в ПОРП «ястребами», выдвинувшими генерала Войцеха Ярузельского привело к ожесточению активных участников «Солидарности», которые отныне

стали выступать за полный демонтаж существующей системы и партийной монополии ПОРП на всю полноту государственной власти, а также за проведение фундаментальных социально-экономических реформ в стране.

Однако, Ярузельский, несмотря на многочисленные обвинения в свой адрес в узурпации власти и введении личной военной диктатуры, тем ни менее оказался склонным к ведению переговоров с лидерами всё нарастающей своё влияние антикоммунистической оппозиции. Без сомнения, импульс переговорному процессу придали и массовые протестные выступления в основных городах, которые несмотря на их жесткое подавление, фактически не ослабевали, а также экономическое положение страны, которое всё усугублялось, несмотря на все усилия назначенного в 1985 году «неполитического» премьер-министра, профессионального экономиста Збигнева Месснера.

Переговорный процесс по линии власть – оппозиция был фак-

тически начат в сентябре 1988 года, в формате неофициальных «бесед в Магдаленке» между лидером «Солидарности» Лехом Валенсой и одним из ближайших соратников Ярузельского, министром МВД ПНР, генералом Чеславом Кищакком. По итогам проведенного «Круглого стола» между представителями власти и оппозиции, в июле 1989 года в Польше были проведены первые так называемые «частично свободные выборы» (названные так по той причине, что выборный процесс проходил в условиях контроля всего государст-

венного аппарата ещё со стороны партии власти, но которая, как показали результаты выборов, практически не могла использовать административный ресурс) [2. С.117]. По результатам выборов ПОРП потерпела сокрушительное поражение, что привело к решению 11-го съезда ПОРП от 29 января 1990 года о самороспуске партии. Вопрос о принципах функционирования системы местного самоуправления и её принципиальной реформе предстояло решать уже новому правительству новой страны.

Список литературы

1. Ватуля Ю. А. Опыт реформирования местного самоуправления в Республике Польша / Ю. А. Ватуля // Актуальные проблемы государственного управления. М., 2010. - № 2 (3). - С. 65 - 71
2. Глебов В.А., Макухин А.В. Роль местного самоуправления в становлении гражданского общества в республике Польша // Полис. Политические исследования. 2015. № 4. С. 114-122.
3. ГонцяжЯ., Куленкова А. Самоуправление и территориальная организация власти в Польше. М., 2001. - 184 с.
4. Князев В., Бакаев Ю., Василевская Т. Традиции демократического управления в истории Польши: монография. М., 2010. - 219 с.

5. Слива М. Польская демократия – Люди, идеи, события. М, 2014. - 327 с.

References

1. Vatulja Ju. A. Opyt reformirovanija mestnogo samoupravlenija v Respublike Pol'sha / Ju. A. Vatulja // Aktual'nye problemy gosudarstvennogo upravlenija. M, 2010. - № 2 (3). - S. 65 - 71

2. Glebov V.A., Makuhin A.V. Rol' mestnogo samoupravlenija v stanovlenii grazhdanskogo obshhestva v respublike Pol'sha // Polis. Politicheskie issledovanija. 2015. № 4. S. 114-122.

3. Goncjazh Ja., Kulenkova A. Samoupravlenie i territorial'naja organizacija vlasti v Pol'she. M., 2001. - 184 s.

4. Knjazev V., Bakaev Ju., Vasilevskaja T. Tradicii demokraticheskogo upravlenija v istorii Pol'shi: monografija. M., 2010. - 219 s.

5. Слива М. Pol'skaja demokratija – Ljudi, idei, sobytija. M, 2014. - 327 s.