

Наталья БАЛЫНСКАЯ

Польский образец местного самоуправления

Опыт построения системы местного самоуправления в разных странах постсоветского пространства демократических институтов требует глубокого осмысления, поскольку является показателем развитости гражданского общества. В этом отношении большой интерес вызывает Республика Польша.

Во главе Республики Польши стоит президент, законодательная власть представлена двухпалатным парламентом: сеймом из 460 членов и сената из 10 членов, избираемым на 4 года. С точки зрения административного деления Польша – государство унитарное [1, с. 47], самая маленькая территориальная единица которого – гмина. Некоторые гмины по численности можно соотнести с российским среднестатистическим сельским поселением. Однако на этом сходство заканчивается, поскольку уровень развития польской гмины и принцип ее финансовой, управленческой деятельности не соотносим с российским аналогом.

Управление территорией осуществляется руководством гмины, которое частично является выборным. Руководящий чиновничий состав несет перед населением полную ответственность за определенную часть жизни. Под их юрисдикцию подпадают ремонт и надлежащее содержание дорог, переработка мусора, работа школ и детских садов. Бюджет гмины – несколько миллионов злот (1 злота равна 10 российским рублям). Все чиновники обязательно владеют основами бюджетирования, главный принцип которого – невозможность недостаточного финансирования бюджета гмины. Финансовые потоки, поступающие в гмину, обеспечивают и гарантируют выполнение того минимума обязанностей, которые за нею закреплены. Финансовые взаимоотношения прозрачны: выполнение обязательств должно быть подкреплено финансовым обеспечением, которое позволит это обязательство выполнить. Впрочем, чиновник гмины не обязательно должен иметь «чиновничье» образование. Это выборная должность из числа местного населения, которое хорошо знает своих общественников и представляет, на что способен каждый из них. Поэтому низший чиновничий класс правит «на местах», как правило, долгие годы, вникнув во все тонкости освоения бюджета и без специального образования. При этом все представители управления гминой ориентируются в информационном пространстве. Залы заседаний руководства гмины оборудованы камерами, вещание идет в прямом эфире в каждый дом, специально выделено место для присутствия общественности на заседаниях. Это накладывает еще одно требование – грамот-

Наталья БАЛЫНСКАЯ – декан факультета экономики и права Магнитогорского государственного технического университета им. Г.И. Носова, доктор политических наук, профессор

ную речь, знание основ психологии. Как правило, руководящий состав гмины может не претерпевать изменений два и более сроков своей работы. Поэтому необходимые навыки приобретаются чаще всего на практике.

Гмина – самое маленькое территориальное образование. За ней следуют более крупные территориальные единицы – повяты, которые возглавляет староста, а потом сравнимые по размеру с нашими российскими субъектами – воеводства, которых всего в Польше 16. Конечно, как и в России, иногда огромные по территории образования совсем не означают большинство по численности населения. Например, существуют сельские местности с большими сельскохозяйственными угодьями, но численность населения в них весьма скромная по сравнению с «центральными» городами, где население измеряется миллионом человек. Так, если на севере (Померания и Мазурское поозерье) на 1 км^2 приходится менее 10 жителей, то близ Варшавы, Вроцлава, Кативице, Кракова и Жешува плотность населения в 20 раз выше [1, с. 42]. Разница в заселении районов отражается при формировании бюджета.

Возрождение территориального деления в Польше прошло три этапа: в 1990, 1998 и 2002 гг. В результате взаимоотношения территориальных единиц выстроены, скорее, по горизонтали, нежели по привычной российскому менталитету вертикали. Так, гмина составляет свой бюджет на следующий год исходя из своих потребностей, и отсылает его выше. Повят рассматривает бюджетирование со своей стороны, не корректируя бюджет, составленный гминой, а просто добавляя статьи расхода на свои нужды. Здесь к чиновникам предъявляются уже более жесткие требования. В повяте есть отделы, возглавляемые специалистами, которые должны периодически повышать квалификацию, иметь достаточный уровень образования.

К зоне ответственности польского повята относится, среди всего прочего, здравоохранение. Польское здравоохранение как развивающийся общественный институт построено на принципах рынка. Учреждения здравоохранения, подобно российским, делятся на государственные и частные. Однако понятие «государственные» в унитарном государстве требует пояснения. С финансовой точки зрения государственные учреждения здравоохранения не принадлежат «центральной» власти, поскольку их финансирование – задача более крупной территориальной единицы – воеводства. И в этом отношении каждое воеводство, несмотря на то, что деньги из бюджета поступят в необходимом объеме, все же стремится на здравоохранении еще и заработать, сделать лечебные заведения в финансовом плане не просто рентабельными, но и приносящими прибыль своей территориальной единице. Поэтому на уровне польского повята проводятся конкурсы среди больниц на оказание комплекса определенных услуг. Такие условия приводят к реальной конкуренции государственных и частных больниц. Чиновники, организующие эти конкурсы, обязаны иметь знания не только в юридической области, но и в финансовой, бюджетной деятельности, а также четко представлять схему взаимодействий различных единиц в унитарном государстве.

На уровне повята решаются и другие социальные проблемы. Так, в обязанность повята входит содержание «домов социальной помощи» (больницы для душевнобольных, дома престарелых). Содержание этих лечебных заведений – одна из главных статей в бюджете повята, которая не может быть уменьшена властью «сверху». Содержание одного пациента в таком заведении четко просчитано, оно на всей территории Польши складывается из трех составляющих: финансирование личное (или членов семьи), финансирование гмины, куда человек прикреплен по прописке, и финансирование повята, за которым закреплена данная гмина. Заявленная система подвергается пересчету через шесть лет. Если по истечении этого срока медицинские работники делают заключение, что пациенту не стало лучше настолько, что он может покинуть социальное заведение и ему необходимо находиться в нем и дальше, то такой человек полностью переходит на гособеспечение.

На уровне повята подобные расчеты производятся ежегодно, просчитываются статьи содержания людей в социальных домах с учетом инфляции. Следующий этап – отправка бюджета в воеводство. Без сомнения, поляки из руководства гминами и повятами признают, что финансовые проблемы существуют и в этой, хорошо отработанной схеме: гмины часто запрашивают финансирования больше, чем им выделяют в реальности. Однако следует отметить два принципиальных правила, которые вступают в силу в данном случае.

Во-первых, за гминой и повятом четко закреплены определенные функциональные обязанности, и на их выполнение финансирование выделяется в том объеме, в котором гмина сделала запрос. Уменьшение финансирования ни в коем случае не касается тех статей, которые являются обязательными: здравоохранение, жилищно-коммунальная сфера. В пример можно привести решение проблемы с содержанием в надлежащем состоянии дорог. Все дороги, проезды, мосты, незначительные части и ответвления больших трасс закреплены за гминами. А поскольку содержание дорог – обязанность гмины, то бюджетная строка на их содержание входит в состав обязательных. На этом бюджет не может быть урезан.

Второй принципиальный момент – отчетность за бюджетные деньги. Ответ за расходование денег воеводства держат только перед Счетной палатой. Ее деятельность также носит принципиальные отличия от российских аналогов. Чиновники Счетной

палаты – специально обученные специалисты, к ним государство предъявляет особые требования: профильное образование, повышение квалификации раз в пять лет, сдача специальных экзаменационных тестов на профессиональную пригодность. Такие требования во многом оправданны. Чиновники Счетной палаты не могут приехать с внеплановой проверкой: руководство проверяемой стороны будет троекратно предварительно предупреждено о предстоящем визите чиновников высшего уровня. Даже при таком руководстве взаимоотношения Счетной палаты и воеводы не входят в категорию прямого подчинения. Первая обязанность чиновников Счетной палаты не столько контролировать, сколько обучать чиновников на местах составлению бюджета. Вторая обязанность вступает в силу в том случае, если воеводство по какой-то причине вовремя не представило бюджет на следующий год. В этом случае руководители Счетной палаты берут эту обязанность на себя, учитывая действующий план и уровень инфляции. Конечно, в данном случае и воеводства, и повяты, и гмины могут столкнуться с проблемами недофинансирования. Но это не в буквальном понимании – недополучить финансы могут только те проекты, о которых Счетной палате не было известно, но обязательные статьи расходов будут учтены в любом случае.

Защита финансовых интересов в Польше поставлена во главу угла в политике на разных уровнях. Так, в функционировании Бюро обслуживания жителей сочетаются два принципа: экономия времени и денег рядовых граждан, с одной стороны, и пропаганда интерактивных форм обслуживания населения – с другой. Интернет-очередь выстраивается за несколько недель, однако это реальный срок для граждан и чиновников. Рядовой гражданин не испытывает необходимости в посещении нескольких инстанций при решении бытовых вопросов: например, при строительстве дома или иного здания для бизнес-проекта. Разумеется, обязательные документы для строительства: план включения будущего здания в канализационную, водопроводную, газовую, электрическую сети необходимы, но их подготовку во избежание ошибок и недоразумений государство берет полностью на себя в четко ограниченные временные рамки – чиновники готовят документы в тридцатидневный срок. Если в течение установленного срока гражданин не получает необходимой документации, он может подать в суд на чиновника, который не выполнил обязательства, и Бюро обслуживания заплатит штраф.

Тридцать дней – срок небольшой, и далеко не все документы могут быть подготовлены, поэтому в Польше есть очень распространенный тип страхования для государственных и муниципальных чиновников: если чиновник не может дать ответ гражданину вовремя, штраф в пользу обратившегося гражданина будет платить страховая компания. Эта часть законодательства хорошо отрегулирована, и исследователи справедливо отмечают: «Законодательства зарубежных государств весьма подробно регламентируют порядок ограничений, связанных с государственной службой ... Нормативные установления уточняют грань между дозволенным и запрещенным, снижая тем самым вероятность служебных нарушений по причине неясности или слишком общего характера правовых норм» [2].

Чиновники, задействованные в законотворческих процессах в Польше, а также представители исполнительной власти признают, что финансирование системы местного самоуправления в стране далеко от совершенства. Однако в общем и целом эта сфера законодательства относится к одной из самых урегулированных.

Литература

1. Страны и народы мира. Европа: восток / Пер. с нем. М.: ООО ТД «Издательство Мир книги», 2008.
2. *Крылова Е.* Практика ограничений бюрократии за рубежом // Государственная служба. 2008. №5. С. 27.

ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В ЧЕХИИ

Административно-территориальная реформа в Чехии, так же как и в Польше, проводилась в два этапа и продолжалась около 10 лет. Чехословакия отказалась от трехуровневой структуры административно-территориального строя – муниципалитет, район, область, введенного в 1960 г., и вернулась к двухуровневой структуре (сохранилась и после распада Чехословакии в 1992 г.).

Дебаты вокруг двух предложенных рабочими комиссиями проектов реформирования местного самоуправления продолжались в течение 1996-2000 гг. Преграды для реализации административной реформы имели идеологический характер и состояли в различии взглядов проправительственных парламентских сил и оппозиции на место и роль местного самоуправления в развитии демократии. Несмотря на то, что в 1997 г. парламент Чехии одобрил закон о двухуровневой структуре административного разделения страны, которая в границах и названиях воспроизводила территориальную структуру периода 1948-1960 гг., реальное введение нового административно-территориального строя страны произошло только в 2000 г., после принятия законов о выборах в органы местного самоуправления, определения их статуса, полномочий и отношений с местной и центральной властями. По сформированной в течение 1997-2000 гг. нормативно-правовой базе в Чехии создано 14 самоуправляющихся краев (до реформы было 6 тыс. 242 общины).