

Siergiej Kargin

WYBRANE PROBLEMY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZSSR

Wydaje się, że instytucja samorządu terytorialnego stanie się w najbliższym czasie stabilnym elementem terytorialnej organizacji państwa. Na dwóch aspektach tego zagadnienia – samorządu miejscowego i społeczno-politycznego wydzwiku budowy terytoriów i społeczności lokalnych – chciałbym się zatrzymać, ponieważ społeczności te zdecydowanie określają obszar samoorganizacji ludzi.

Długo byliśmy przekonani o wyższości istnienia jednego systemu budowy Rad, wskazywaliśmy na pozytywne doświadczenia w tej sferze byłych państw socjalistycznych. W warunkach scentralizowanego, nieelastycznego systemu zarządzania państwem i nieefektywności Rad opowiadaliśmy się – na gruncie ekonomicznym i politycznym – za dominacją centralizmu demokratycznego, który nie mógł osiągnąć hipertroficzných cech. Nastąpiło oderwanie pracy Rad od społeczeństwa. Rady stały się w pierwszej kolejności rzecznikami postanowień władz najwyższych w terenie, a nie ważnym ogniwem organizacji samorządu. Słaba baza finansowa, zależność od organów partyjnych powodowała bezsilność Rad w rozwiązywaniu wielu problemów na podległym terenie, w związku z tą sytuacją mamy do czynienia z „renesansem” idei samorządu terytorialnego. Jednakże sama w sobie deklaracja samodzielności Rad w strukturze organów samorządu terytorialnego, bez praktycznego urzeczywistnienia jej założeń, na niewiele się zdała¹. Dlatego rozwiązania w praktyce poszły drogą przyjmowania odrębnych ustaw o samorządzie terytorialnym. Nie należy się dziwić, że w Polsce, na Węgrzech, w Czechosłowacji na przykład,

¹ Tak jak organy samorządu terytorialnego Rady traktowane były w ustawodawstwach różnych krajów, w szczególności w Polsce, na Węgrzech, w Bułgarii (np. polska ustawa *O systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego* z 20.07.1983 r. z późn. zmian. z 1984, 1986, 1988 r., węgierska ustawa z 1971 r. *O radach ze zmianami* z lat 1985, 1987; Deklaracja Zgromadzenia Narodowego Narodowej Republiki Bułgarii *O zmianach społecznych w samorządności społecznej ludności* z 7.07.1987 r. itd.).

powrócono do tradycyjnych rozwiązań samorządu terytorialnego. W środkach masowego przekazu w Związku Radzieckim lansowany jest również trend spożytkowania doświadczeń carskiej Rosji². Cóż się dzieje? Kryzys radzieckiego typu władzy w terenie, reakcja na dziesięciolecia przewagi centrum czy fenomen „pamięci historycznej”? Na postawione pytania z pewnością może odpowiedzieć tylko praktyka. Dla nas jedno jest pewne – zmienia się gruntownie organizacja władzy w terenie, konstrukcja stosunków jednostek terytorialnych.

W tworzeniu nowej konstrukcji terytorialnej wiele nowości można zaczerpnąć z ustawy *O ogólnych założeniach samorządu terytorialnego i gospodarki terenowej w Związku Radzieckim* z 9.04.1990 r.³ W określonym przez nią modelu samorządu terytorialnego umacnia się stosunkowo elastyczny system wzajemnych stosunków, zarówno w płaszczyźnie pionowej, jak i poziomej między Radami – fundamentalnymi ogniwami społeczności lokalnych w terenie. Ustawa wskazuje tylko poziom samorządowy – radę wiejską, osadę (obwód), miasto (dzielnice); wydzielenie następnych poziomów ustawa przekazuje republikom, przy czym społecznościom wiejskim, osadom i miastom w celu lepszego zabezpieczenia ich praw i interesów umożliwiono łączenie się w stowarzyszenia (s. 2, pkt. 3, cz. 3). Najważniejsze jest jednak to, że kompetencje organów samorządu terytorialnego poziomu podstawowego „stwierdza się w momencie ich praktycznego funkcjonowania na danym terenie”. Rzecz w tym, że Rady lokalne i wcześniej miały niemało uprawnień; nie były one jednak realnie wzmocnione ani finansowo, ani instytucjami zabezpieczającymi.

Obecna nowa koncepcja ustawy o uprawnieniach Rad lokalnych pozwala na rozwiązania kompromisowe między swoimi przedstawicielami w sferze samorządowej i socjalno-kulturalnej, przy wykorzystaniu warunków lokalnych, demokratycznych, terytorialnych, ekonomicznych oraz właściwości narodowych (s. 6, pkt. 1, cz. 3). W związku z tym społeczności lokalne mogą zgłaszać swoich przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Można postawić tezę, że ustawa dokonała swoistego wyłomu w systemie totalnej centralizacji stosunków Rad i obwodów autonomicznych. Umożliwia to w dostatecznym stopniu zorganizowanie się ludności poprzez włączenie w system samorządu terytorialnego, na równi z przedstawicielskimi organami władzy, organów społeczności lokalnych, oraz różne formy demokracji bezpośredniej.

² Por. A. I. Sołżenicyn, *Jak zorganizować Rosję?* „Literaturnaja Gazieta”, 18.10.1990; J. Fieofanow, *Stworzyć konstrukcję Rad na wzór ziemstw* „Izwestia”; 14.10.1990 r.

³ „Wiadomości Zjazdu Deputowanych Ludowych Związku Radzieckiego i Rady Najwyższej ZSRR”, nr 16, s. 267.

Radom umożliwiono ukształtowanie, reorganizację tworzonych przez nie terytorialnych i międzyterytorialnych, miejscowych i regionalnych organów samorządu, a także zatwierdzenie ich struktury i kompetencji. W związku z tym, że występuje podległość organów zarządzająco-wykonawczych Radom lokalnym, mogło nastąpić wykształcenie samorządu terytorialnego w pełni samodzielnego. To był silny cios w nakazowo-administracyjny system łączenia terytoriów i uzależnienia Rad przez aparat biurokratyczny. Ostra krytyka, dyskusje o paraliżu władzy, bezsilność społeczności lokalnych zmobilizowały Radę Najwyższą Związku Radzieckiego do uchwalenia 23.10.1990 r. ustawy *O zmianie konstytucji Związku Radzieckiego dotyczącej ogólnych założeń samorządu terytorialnego i gospodarki terenowej w ZSRR*.⁴ Wszystko wróciło do poprzedniego układu. I tak cz. 2, pkt 3, s. 6 tejże ustawy przewiduje, że postanowienia Rad lokalnych, ich wykonawczych i zarządzających organów, podjęte w granicach własnych kompetencji, są obowiązujące i nie mogą być sprzeczne z działaniami Rad niższego szczebla, które jednocześnie są ich organami wykonawczymi i zarządzającymi. Cóż to oznacza? Powrót do poprzednich rozwiązań, rewanż za utracone przez aparat centralistyczny znaczenia? Należy stwierdzić, że Rady przyzwyczajone do ciągłej opieki, okazały się nie przygotowane, gdy pojawiły się możliwości realnego samodzielnego wykonywania nałożonych na nie zadań. Ich wysiłki zmierzały głównie w kierunku urzeczywistnienia miejscowej niezależności narodowej. Problem obecnie nie w tym, że Rady lokalne przekształciły się jakby w organy suwerenności lokalnych. Oczywiście głównym zadaniem jest obecnie przekazanie władzy sprawowanej cały czas przez państwo w teren. Żądanie, by system samorządu terytorialnego zapracował dzisiaj na przyszłość, a Rady stały się rzeczywistymi gospodarzami swojego terenu jest obecnie trudne do zrealizowania. Proces ten będzie przebiegał etapowo. Zaznaczyć należy też, że w stawianych przed społecznościami lokalnymi zadaniach zawsze dużą rolę odgrywały będą struktury pozapaństwowe.

Pozytywną cechą dotyczącą organizacji terytoriów, związaną z przyjęciem ustawy *O ogólnych założeniach samorządu terytorialnego i gospodarki terenowej*, jest to, że ustawa ta pomogła Radom wszystkich szczebli zrozumieć wagę generalnych zależności i powiązań, bo przecież doświadczeń praktycznych w minionej rzeczywistości Rady w ogóle nie miały. Można to zilustrować następującymi przykładami. W lipcu 1990 r. powstał związek miast północno-zachodniej Rosji, w skład którego weszły: Archangielsk, Borowicz, Iwanowo, Kostrom, Łomonosow, Leningrad, Murmańsk, Nowogród, Pietrozawodsk, Czerwińsk, Czerpowiec. Związek ten nie jest zamknięty ani pod względem obszaru, ani regionalnego położenia. Jego głównym zadaniem jest rozwiązywanie problemów, z którymi nie mogą sobie poradzić sami jego

⁴ „Izwestia”, 26.10.1990.

członkowie. Będzie się też zajmował stworzeniem infrastruktury gospodarczej i pomocą w zniwelowaniu dysproporcji rozwoju miast, oraz wspólną działalnością w płaszczyźnie ekonomicznej, politycznej i ekologicznej⁵.

Wypracowanie generalnych ekonomicznych założeń w kierunku przechodzenia do gospodarki rynkowej było jednym z głównych problemów omawianych na międzyregionalnym zlocie przedstawicieli Rad około 40 miast różnych regionów kraju, w Wołgogradzie w listopadzie 1990 r. Uczestnicy poinformowali o chęci powołania Międzyregionalnego Związku Rad Miejskich Centrów Przemysłowych ZSRR. W przyszłości planuje się także otwarte przedstawicielstwa Związku w Moskwie dla bezpośrednich kontaktów z Radą Najwyższą ZSRR⁶. Należy przypuszczać, że generalna współpraca regionów terytorialnych w przyszłości uzyska dużą popularność. W określonym stopniu wyraża ona kierunek samodzielności Rad i ukazuje własną oryginalną koncepcję rozwoju samorządu terytorialnego. Jakie uprawnienia przekazać Radom różnych szczebli – ten problem powinny rozwiązać ustawodawstwa poszczególnych republik; tutaj z pewnością państwo nie ma możliwości wytyczania obowiązujących uprawnień, a więc nie ma powrotu do starych koncepcji. Odejście w przeszłość praktyki umownych stosunków w pionowych strukturach Rad nie oznacza jednak, że taką możliwość można ignorować. Pełna współpraca jednostek terytorialnych w obecnej postaci będzie tworzyła się na podstawie wspólnych interesów, a administracyjne metody powiązań pozostaną tylko wynikiem rozwoju społeczności lokalnych.

Inną drogę wybrała Europa Wschodnia. Zmiany w organizacji samorządu tych państw idą w kierunku tradycyjnych form samorządu terytorialnego. O jednolitym systemie Rad na Węgrzech, w Polsce, w Czechosłowacji można mówić już w czasie przeszłym. Analogiczne przemiany są obecnie możliwe również w Bułgarii.

Mało realny jest obecnie powrót w ZSRR do modelu rosyjskiego samorządu ziemskiego – za wcześniej na takie rozwiązania (dlatego że ziemstwa w Rosji miały o wiele mniej doświadczeń niż Rady)⁷. Zasluguje jednak na uwagę sama idea odrębności lokalnych organów i aktywności działania społeczności lokalnych w rozwiązywaniu wszystkich swoich ważnych problemów, jak również system gwarancji zabezpieczający przed pozaprawną ingerencją w ich działanie. Należy zwrócić uwagę na fakt dużego zróżnicowania pod względem etnicznym w naszym kraju. Nie wszędzie przyjmowały się ziemskie instytucje w organizacji terytorialnej carskiej Rosji. W obwodzie

⁵ W. Filipow, *Powstał związek miast*, „Izwestia”, 6.11.1990.

⁶ W. Korniew, *Lokalne rady ubożeją*, „Izwestia”, 6.11.1990.

⁷ W projekcie konstytucji Federacji Rosji przedstawionym Komisji Konstytucyjnej R.F.R.R. przewidziana jest niezależność organów samorządu terytorialnego w ramach swoich kompetencji od władzy państwowej (s. 5, 8, 2), „Gazeta Rosyjska”, 22.11.1990.

Wojska Dońskiego zabrakło bogatych demokratycznych tradycji w organizacji społeczności lokalnych (a może właśnie z tego powodu), zresztą obwód ten istniał bardzo krótko – od 1876 do 1882 r. Dowództwo kozackie widziało w nim nie tylko główną przyczynę postępującego rozwoju sił wytwórczych, ale również zaprzeczenia swojego przeznaczenia – ludzi żyjących z wojny⁸.

Przestrzenna organizacja społeczności lokalnych ma jak gdyby dwie strony – zewnętrzną i wewnętrzną. Pierwsza związana jest z samorządem – formą, mechanizmem jego realizacji, przeciwstawianiu się dyktaturze centrum. Druga – to strona, która wyróżnia odrębność w aspekcie etnicznym, na czym bazuje system samorządowy – społeczność lokalna, gmina.

Społeczności lokalne, wspólnoty gminne – jak się okazuje – powinny rozwijać się w kontekście prawno-państwowej problematyki organizacji terytoriów. I choć wiele jest w ustawodawstwie regulacji dotyczących wspólnot gminnych czy społeczności lokalnych, to jako podmiot prawa państwowego w ZSRR nie występują; w Bułgarii, Polsce, Jugosławii ustawodawca takie znaczenie tym jednostkom nadał. Pośrednie potwierdzenie istnienia takiego podmiotu i nadanie mu odrębnych możliwości prawnych można znaleźć w ustawie *O ogólnych założeniach samorządu terytorialnego i gospodarki terenowej* i w ustawie *O własności w Związku Radzieckim*.

W szczególności chodzi o sytuację własności terytorialno-administracyjnych tworów (własność komunalna), o to, że rozporządzanie i kierowanie własnością komunalną należy do Rad i uprawnionych przez nie organów – sprawujących swe funkcje w imieniu ludności jednostek administracyjno-terytorialnych. Rodzima ludność tych jednostek jest społecznością lokalną – wspólnotą – w danym wypadku wspólnym właścicielem. Oczywiście i jednostka terytorialna z ekonomiczną przestrzenią, infrastrukturą, organami wykonawczymi bez ludzi traci swoje podstawowe znaczenie. Dlatego czynnik socjalny powinien występować jako pierwszoplanowy nie oderwany od innych aspektów. Na tym też polegał błąd technokratycznego podejścia, kiedy ustrój gospodarczy był sam dla siebie, a człowiek żyjący na danym terytorium związany wielością stosunków z innymi jednostkami ludzkimi, ich zrzeszeniami – włącznie z wszechogarniającą polityczną organizacją, jaką było państwo – w najlepszym wypadku traktowany był jako dodatek.

Sama idea samorządu terytorialnego, społeczności lokalnych nie jest nowa. Jeszcze u profesora N. M. Korkunowa możemy spotkać pojęcie „stosunków lokalnych”⁹, które według niego stoją u podstaw organizacji państwa. Korkunow wyróżnia ich strukturę, nadając im obrazowo przymioty działalności oraz wyznaczając im część zadań własnych.

⁸ N. M. Korkunow, *Rosyjskie prawo państwowe T.P. Część samodzielna*, S-Petersburg 1913, s. 487.

⁹ Tamże, s. 490.

Obecnie A. S. Paszkow i M. N. Mieżewicz wyróżnili pojęcie „wspólności terytorialnych”, rozumiejąc je jako podsystem mający rozciągłość w organizacji społeczeństwa, spełniający wydzielone funkcje – ekonomiczną, społeczno-polityczną, kulturalno-oświatową, socjalno-demograficzną oraz ekologiczną¹⁰. Później temu problemowi, pod względem metodologicznym i socjalno-ekonomicznym, była poświęcona praca bułgarskiego uczonego¹¹. Nie sposób też pominąć wnikliwych rozważań polskiego profesora A. Piekary, jego licznych koncepcji organizacji społeczności lokalnych oraz ich instytucjonalnych konstrukcji¹².

Interesujące było również podejście B. A. Straszuna i I. P. Pilińskiego do samorządu terytorialnego. W szczególności B. A. Straszun rozpatrywał instytucję samorządu terytorialnego jako podsystem polityczno-terytorialnej konstrukcji państwa, przy czym widział ją nie jako wszelkie zrzeszanie się podmiotów terytorialnych, a jedynie jako współpracę opartą na autonomii. Konieczną właściwością takiego samorządu powinno być – zdaniem autora – urzeczywistnienie władzy państwowej zarówno poprzez wybieralny organ przedstawicielski, jak i bezpośrednio¹³. W danym wypadku postępuje on zgodnie z tezą M. N. Korkunowa, który twierdził, że „samorząd miejscowy nie składa się z konieczności przynależnych, poszczególnych części ogólnego podziału administracyjnego. Ze względu na dogodność ustanawia się takie podziały terytorium państwowego, które w ogóle nie mają w swym założeniu żadnych wspólnych czy odrębnych interesów lokalnych i dlatego nie powinny być wydzielone jako samorząd”¹⁴. I. P. Piliński z kolei podkreślał polityczno-społeczny charakter samorządu terytorialnego, nazywając go ogniwem organizacji politycznej, w którym realizowana jest władza państwowa i samorząd terytorialny ludzi pracy z danego terenu. Wskazywał on jednak, że nie powinno być to sztuczne utworzenie, powstałe aktem woli, a społeczno-polityczna wspólność oparta na obiektywnych ekonomicznych i politycznych, socjalnych i innych faktach¹⁵.

Warto zaznaczyć, że problemy samorządu terytorialnego i społeczności lokalnych, przy całej ważności ich dalszych opracowań naukowych, nie znalazły niestety wystarczającego zainteresowania u radzieckich konstytucjonalistów. Badania organizacji terytoriów prowadzone są w tradycyjnym nurcie terytorialno-administracyjnych konstrukcji i używane pojęcia nie pasują w pełni do obecnego tekstu.

¹⁰ A. S. Paszkow, N. M. Mieżewicz, *Problemy jednostek terytorialnych w płaszczyźnie socjalnej*, „Nowy czas” 1973, № 6, s. 22–25.

¹¹ M. Gieneszki, *Społeczność lokalna w Narodowej Republice Bułgarii*, b. m. w 1989.

¹² A. Piekara, *Społeczność lokalna i samorząd*, Warszawa 1986.

¹³ B. A. Straszun, *Społeczność terytorialna w politycznym systemie socjalizmu*, [w:] *Problemy państwa i prawa*, Moskwa 1974, s. 37–38.

¹⁴ Korkunow, *Rosyjskie prawo...*, s. 531.

¹⁵ I. P. Piliński, *Polityczna organizacja wspólnoty socjalistycznej*, Moskwa 1976, s. 179.

Przeanalizowawszy poszczególne opracowania w dziedzinie samorządu terytorialnego, społeczności lokalnych, nie sposób stwierdzić, że w tej czy innej mierze ich autorzy są zdeterminowani licznymi aspektami z punktu widzenia samorządu terytorialnego. Jednak w połowie lat siedemdziesiątych mało kto z badaczy poważnie traktował instytucję samorządu terytorialnego. Nie tylko dlatego, że nie było jeszcze jego koncepcji, a przede wszystkim z tej przyczyny, iż praktyczna realizacja tej instytucji nie była możliwa z powodu nieelastycznego centralistycznego systemu, odrzucenia tej konstrukcji przez kraje sąsiednie, stosujące w tej dziedzinie tradycyjne rozwiązania. W tamtych warunkach mówienie o samorządzie terytorialnym, wspólności lokalnej, przeciwstawianie tych konstrukcji centrum – oznaczało wystąpienie przeciw przyjętym dogmatom oficjalnej nauki. Dzisiaj z uwzględnieniem realnych możliwości urzeczywistnienia samorządu terytorialnego ludności na odmiennych poziomach terytorialnych struktur, jasno aktualizuje się również problem społeczności lokalnych i wspólnot terytorialnych.

Może wydawać się, że autor utożsamia społeczność lokalną i samorząd terytorialny. Oczywiście rozumiem to niebezpieczeństwo. Samorząd terytorialny charakteryzuje się większą konstruktywnością socjalno-ekonomicznych, kulturalnych, historycznych związków, świadomością indywidualizmu na bazie wspólnych interesów, doświadczania i wypełniania trudnych funkcji na danym terytorium. Te zagadnienia potrzebują oddzielnych opracowań, czego nie można zrobić w ramach niewielkiego artykułu.

Na zakończenie chciałbym podkreślić, że problemy organizacji samorządu terytorialnego nie wyczerpują tego zagadnienia w tu prezentowanym ujęciu, związanym z organizacją ludności. Pojawiają się problemy finansów lokalnych, własności komunalnej i inne. Ważne jest, żeby te badania nie były oderwane od innych zagadnień i w pierwszej kolejności uwzględniały moment samoregulacji. Filozofia wyjaśniania licznych problemów samorządu terytorialnego powinna wychodzić od człowieka, nie traktując go jako przedmiot. Uchwalenie ustawy o samorządzie terytorialnym w Związku Radzieckim dało asumpt do prac ustawodawczych w republikach i przyjęcia w niektórych z nich aktów prawnych tej materii. Możliwe są różne rozwiązania, poszukiwanie oryginalnych modeli. W świadomości występuje jednak dualistyczne podejście do Rad Deputowanych Ludowych – jak do przedstawicielskich organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego. Myślę, że praktyka z czasem spowoduje odejście od takiego pojmowania tego zagadnienia.

Katedra Prawa Państwowego Ustroju
Radzieckiego
Uniwersytet Moskiewski

Tłumaczył Dariusz Włodarczyk

*Sergey Kargin***SELECTED PROBLEMS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN USSR****Summary**

In the paper the opinion has been expressed that the institution of local self-government will soon become a stable element of the territorial organisation of USSR. The author is interested in two aspects of the problem: the socio-political question and the substance of the local community. The reasons for a „renaissance” of the idea of local self-government result from the inability of the Councils of People's Deputies to solve by themselves several local problems, the lack of contact with local communities, playing the role of mere „transmission” in the state machinery, and only formal playing the role of organs of local self-government. The departure from the system of stiff centralism in the relations between the councils and between the councils and the centre was begun by the Act of 9th April 1990 on general basis of local self-government and local economy. Mainly the lowest level of self-government has been strengthened, with the principle of competence of the organs depending on their ability of own realisation. The executive organs are subjected only to the councils which have them.

When the law had come into force it appeared that the local organs are practically not prepared yet to perform the imposed tasks by themselves. A positive element, however, was the development of cooperation between organs of the same level (e.g. the Union of North-West Russian Cities, and the Interregional Union of Urban Industrial Centres of USSR have been established).

The substance of self-government is local community. An indirect confirmation of existence of such subjects and their separate legal abilities may be found, according to the author, in the Act of 9th April 1990 and in the USSR Property Act.

Thumaczył Ludwik Lamentowski