

УДК 342.843(438)

С. Врубель

ГМИННЫЙ (МЕСТНЫЙ) РЕФЕРЕНДУМ В ПОЛЬШЕ

Рассматривается референдум как одна из форм непосредственной демократии на уровне государства, региона и местного сообщества. Анализируются цели, задачи и практика проведения местных референдумов в Польше в 1990–2006 гг. Прослеживается связь между уровнем политической активности населения и эффективностью референдумов.

Ключевые слова: гмина, местная общность (местное сообщество), референдум, местная демократия.

Референдум, наряду с выборами, является в современных обществах чаще всего формой непосредственной демократии (народовластия). Однако в Польше референдум не имеет богатой традиции. После введения этой формы демократии в конституцию после Второй мировой войны было проведено пять общенародных референдумов, в том числе три в 3-й Польской Республике. Первое голосование такого типа имело место 30 июня 1946 г. Его результаты, положительные для тогдашних властей, были, как показали научные исследования, сфальсифицированы. Это показывает умение тогдашних властей нарушать демократические процедуры. Второй польский референдум имел место в 1987 г. Он проходил под лозунгом политических и экономических реформ. Поставленные вопросы были неконкретны и внушали положительный ответ*. Закон об общественных консультациях и референдуме от 6 мая 1987 г. [2] сыграл существенную роль в создании этой формы непосредственной демократии в 3-й Польской Республике.

В 1990–2006 гг. были проведены три общенародных референдума: в 1996 г. — по вопросу о разделении имущества государства между гражданами (раскрепощения), в 1997 — по вопросу одобрения Конституции и в 2003 г. — по вопросу принятия Польши в Европейский союз. Надо подчеркнуть, что попыток проведения референдумов было значительно больше. В 1990–2004 гг. проявились 23 инициативы [5, 78], в частности, предлагалось голосование по вопросам об абортах или о реформе территориально-административного деления страны.

* Содержание этих вопросов было следующим:

1. Высказываешься ли ты за полную поддержку представляемой Сеймом программы радикального оздоровления экономики для улучшения условий жизни общества, зная, что требуется пройти сложный (два-три года) период быстрых изменений?

2. Высказываешься ли ты за польскую модель глубокой демократизации политической жизни, целью которой является укрепление самоуправления, расширение прав граждан и увеличение участия граждан в управлении государством?

ВРУБЕЛЬ Сильвестер — доктор гуманитарных наук, профессор, управляющий кафедрой политики Силезского университета, Катовице, Польша (E-mail: @us.edu.pl).

© Врубель С., 2010

Референдум является формой непосредственной демократии на местном и региональном уровнях. Его введение определялось децентрализацией государственной власти, которая в это время имела место в Восточной Европе. Другой важной причиной стало принятие Европейской хартии местного самоуправления. Среди принципов регулирования и управления общественными делами для местной общности называется референдум как одна из форм участия граждан в этом процессе. В частности, рекомендовано, чтобы местные консультации (или референдум, если допускает это Конституция) проводились в случае изменений территориального деления страны [3].

Правовым актом, который в первый раз ввел проведение местного референдума в польскую общественно-политическую жизнь, был упомянутый уже устав об общественных консультациях и референдум от 6 мая 1987 г. Статья 14, пункт 2 гласит, что «в ходе местного референдума решаются определенные местные вопросы или решения проектов постановлений по вопросам, находящимся в компетенции народных советов».

Устав о гминном самоуправлении от 8 марта 1990 г. перечисляет следующие виды референдумов [10]:

1. Гминный обязательный по вопросам самообложения жителей налогами на общественные дела, а также отстранения гминного совета до истечения срока полномочий.

2. Гминный факультативный по каждому другому вопросу, важному для гмины.

Более подробному регулированию этих вопросов посвящены устав о гминном референдуме от 1991 г. [11], а позднее — устав о местном референдуме от 2000 г. [12].

Последний устав также различает референдум обязательный и факультативный на уровне гмины [1, 124], однако шире, чем устав о гминном самоуправлении, определяет их пределы. Обязательный референдум проводится в трех случаях: отстранение гминного совета, отстранение войта (бургомистра, президента города) и самообложение жителей налогом на общественные дела, входящие в сферу действий и компетенций органов власти гмины. В ходе факультативного референдума могут решаться все важные для жителей гмины, повята или воеводства вопросы, если они находятся в сфере действий и компетенций органов власти данного самоуправления. В референдуме могут принимать участие жители данного самоуправления, которым исполнилось 18 лет. Референдум проводится по требованию:

1. 10 % жителей гмины или повята и 5 % жителей воеводства;

2. Совета гмины, повята или сеймика воеводства (исключая голосование по вопросу об отстранении этих органов).

Все типы референдумов являлись состоявшимися (до дополнения закона в 2006 г.), если в них приняло участие не менее 30 % избирателей.

Обязательный референдум по вопросу досрочного прекращения полномочий совета гмины

Из почти 400 местных референдумов, проведенных в 1992–2005 гг., примерно 90 % касались досрочного прекращения полномочий совета гмины (с 2002 г. также второго органа гмины — войта, бургомистра, президента города) [4]. Поэтому необходимо представить обстоятельства такого частого проведения голосования именно по данному вопросу.

Во время первого срока полномочий советов гмин референдумы проводятся прежде всего в небольших и средней величины городах, что связано с тем, что в больших городах трудно собрать несколько десятков или тысяч подписей избирателей, подтверждающих проведение референдума. Единственным большим городом, в котором это удалось сделать, был Замосц [Там же, 87]. Данный барьер привел к тому, что во время первого созыва советов гмин 28 раз местные общности выступали с инициативой о проведении референдумов, но из-за недостаточного количества подписей они не состоялись [Там же]. В общем за 1990–1994 гг. проведено 48 референдумов по вопросу о досрочном прекращении полномочий советов гмин, но только 3 из них оказались состоявшимися.

Референдум по вопросу о досрочном прекращении полномочий совета в период первого созыва часто использовался, как пишет Эльжбета Сенковска, «в качестве института, с помощью которого проводились розыгрыши среди местных политических элит. Косвенно свидетельствует об этом отсутствие заинтересованности жителей гмин в участии в референдуме» [7, 144]. Причины, из-за которых появлялось желание прекращения полномочий советов, были разные и довольно часто имели неопределенный характер. Были случаи, когда совет являлся ответственным за экономическое положение страны и за неумелость государственных элит. Общественные, экономические и политические упреки, которые чаще всего ставились в вину местным депутатам: неудачность принимаемых решений, небольшая эффективность действий, неспособность, бесхозяйственность или ее допущение, nepотизм, своекрыстность, карьеризм, поддаваемость манипуляции, отсутствие должной заботы о делах гмины, расточительность в определении зарплаты местных служащих, а также инертность [13, 122].

В 1995–1998 гг. проведено 103 референдума. В 9 случаях они состоялись, так как, согласно уставу, в них приняли участие более 30 % избирателей. В гмине Дзвинув (Западнопоморское воеводство) проголосовало 46,8 % жителей гмины, что является рекордным результатом [5, 91]. В больших городах более оживленной стала деятельность по проведению референдумов. Но все проведенные в них голосования признаны несостоявшимися.

В 1999–2002 гг. — в период третьего созыва органов самоуправления — проведено 195 референдумов, т. е. на 90 % больше, чем в период второго созыва. Еще выше был рост численности состоявшихся референдумов. В этот период их было 25, т. е. на 178 % больше, чем в период второго созыва [Там же, 98]. Количество референдумов свидетельствует о растущей заинтересованности этой формой непосредственной демократии (см. таблицу). Предметом референдумов ста-

ли новые вопросы экономического характера, такие как местные налоги или отсутствие преференции для местных предприятий и сельского хозяйства, а также вопросы общественного характера — упразднение школ или медпунктов.

Количество состоявшихся и не состоявшихся референдумов в 1992–2002 гг.*

Год	Не состоявшиеся	Состоявшиеся	Всего	Среднее участие, %
1992	23	—	23	13,8
1993	22	3	25	14,9
1994	5	—	5	17,8
1995	33	1	34	14,2
1996	26	5	31	17,2
1997	30	3	33	20,7
1999	10	4	14	25,9
2000	94	14	108	18,9
2001	63	7	70	17,8
2002	3	—	3	12,1
<i>Всего</i>	<i>309</i>	<i>37</i>	<i>346</i>	<i>17,3</i>

* Составлено по [4, 89].

В 2002 г. в устав о местном референдуме введены многие изменения. Самыми важными являются следующие:

- о досрочном прекращении полномочий войта или исполнительного и представительного органов одновременно;
- продление до 50 дней времени для проведения референдума;
- платежное обязательство гмины за проведение референдума.

Самое последнее изменение устава от 2005 г. стало обязательным с 2006 г., т. е. с началом нового созыва для войтов. Оно свидетельствует о том, что «референдум по вопросу досрочного прекращения полномочий органов самоуправления, выбранных в непосредственных выборах, является состоявшимся в случае, когда участие в нем приняло не меньше 3/5 из тех, кто принял участие в выборах этих органов». Эта поправка была принята на основе опыта голосования по вопросу об отстранении органов гмины. Она обуславливается участием жителей гмины в выборах органов самоуправления. Это обозначает, что в некоторых больших городах, таких как Бытом или Забже, где в последних выборах приняло участие 25–26 % жителей, референдум в этом созыве будет состоявшимся, когда проголосует 15–15,6 % избирателей. Референдум по другим вопросам будет состоявшимся, если в нем проголосует 30 % избирателей.

В 2002–2004 гг., в период четвертого созыва, прошло 22 референдума по вопросу об отстранении совета. Три из них были признаны состоявшимися [8, 320].

Обязательный референдум по вопросу прекращения полномочий войта (бургомистра, президента города)

Возможность отстранения войта (или войта и совета гмины одновременно) в ходе гминного референдума появилась лишь в 2002 г. с принятием декрета о непосредственном выборе войта (бургомистра, президента города). В этом же году введены также соответствующие положения в устав об местном референдуме.

Референдум по вопросу об отстранении войта может назначаться по требованию населения гмины или совета гмины. В первом случае он назначается, если 10 % жителей гмины будет этого требовать. Совет гмины может этого потребовать в двух случаях. Первый касается принятия отчета. По уставу о гминном самоуправлении непринятие отчета войта дает совету возможность принятия решения о назначении референдума по вопросу его отстранения [2, 86]. Решение должно быть принято абсолютным большинством голосов.

Совет гмины может принять решение о проведении референдума по вопросу отстранения войта и по другой причине. С этим требованием должно выступить не менее чем 1/4 состава совета, а решение может быть принято по истечении 14 дней с момента представления требования. Такого рода предложение требует письменной формы и обоснования причины отстранения, а также оценки ревизионной комиссии. Решение о референдуме совет принимает большинством не менее 3/5 голосов состава совета.

В 2002–2004 гг. было проведено 26 референдумов по вопросу об отстранении войта, из них 6 были состоявшимися. 14 референдумов произошло по вопросу одновременного отстранения совета и его исполнительного органа, из них состоявшимися были 2 [8, 320]. Первый референдум по вопросу об отстранении исполнительного органа в большом городе имел место в Щецине. В нем приняло участие 18,88 % избирателей, т. е. 60 957 жителей [14]. Референдум оказался несостоявшимся.

В других больших городах не был отстранен ни один бургомистр или президент города, так как в голосовании приняло участие небольшое число избирателей.

Обязательный референдум по вопросу о введении налогообложения жителей на общественные цели

Референдум по вопросу о налогообложении так же, как и по вопросу об отстранении войта, является формой непосредственной демократии, которая выступает только на уровне гмины. Это единственный способ, когда жители гмины могут решать вопрос о принятии или отклонении финансовой обязанности в пользу гмины [7, 143]. Устав не изменялся с 1991 г., а изменения от 1995 г. имели порядковый характер. Устав о местном референдуме от 2000 г. не внес существенных изменений [5, 106].

Референдум по вопросу о налогообложении является состоявшим, если за него проголосует не меньше 30 % избирателей — жителей гмины. Голосование

является состоявшимся, если за введение налогообложения выскажется не меньше 2/3 жителей, которые приняли в нем участие. Это самый высокий барьер среди референдумов в Польше.

В течение двух лет деятельности самоуправления в Польше по этому вопросу не прошло ни одного референдума. Самое большое число таких голосований имело место в 1995–1997 гг. [5, 109]. Первые референдумы по этому вопросу имели место в 1993 г. Главной причиной их проведения было бессилие гминных властей решить проблемы незаконных мусорных свалок, а также бесконтрольного сжигания мусора. Гминные власти пытались получить согласие жителей для налогообложения на организованный вывоз коммунальных отходов.

Референдумы по вопросу о налогообложении проводятся по трем причинам. Первая имеет общественный характер. Жители гмин негативно относятся к дополнительному финансовому обложению, особенно потому, что в сельских гминах, в которых жители имеют доходы меньше, чем жители городов, финансов не хватает. Расходы на общественные цели являются для их кармана большой нагрузкой. Вторая причина имеет политический характер. Органы власти многих гмин опасаются, что введение дополнительного налогообложения может привести к падению их популярности из-за такого решения, результатом чего может стать поражение на очередных выборах или требование проведения референдума по вопросу об отстранении совета гмины.

Местные органы власти не предлагают налогообложения, так как финансовые средства из этого источника в небольшой степени улучшают экономическое положение гмины. Надо также учесть трудности в сборе и затраты для получения этого налога.

Интересным явлением, которое сопутствует проведению очередных референдумов, стало развивающееся между гминами сотрудничество и обмен опытом. Заместитель бургомистра одной из гмин в общепольском еженедельнике самоуправления описывал, каким способом разъяснять жителям проблемы свалок и как подготавливать их к референдуму по этому вопросу:

1. Референдум не обложит их дополнительными налогами, потому что они их уже платят.

2. Жители должны быть заинтересованы в платеже налога всеми жителями гмины.

3. Часто плата является выше потому, что в их мусорные ящики попадает мусор из частных домов, магазинов и т. д.

4. Заражение природной среды из-за стихийных свалок, сжигания мусора касается всех жителей.

5. Из-за уничтожения стихийных свалок бюджет гмины несет потери, касающиеся косвенно и каждого жителя.

Довольно часто референдум по вопросу о налогообложении проводится одновременно с решением другого важного вопроса. В гмине Победиска в Великой Польше референдум был организован 5 ноября 1995 г. вместе с проведением первого тура выборов президента. Голосовало 55,8 % жителей, из них «за» проголосовало 76,12 %. В этот же день проведен референдум в Мельцу на Подкарпатье (голосовало 50,6 %, «за» проголосовало 87 %).

Другим важным поводом проведения референдума являются потребности местного здравоохранения в финансовых средствах. Местные органы власти этим способом пытаются получить дополнительные средства для содержания медучреждений или покупки медицинского оборудования.

Анализ референдумов по вопросу о налогообложении позволяет сделать следующие выводы:

1. Эти референдумы проводились прежде всего в небольших гминах, особенно в тех, которые находятся около «метрополий».
2. С требованием о проведении референдума выступал совет и учреждение.
3. Эти референдумы чаще всего были состоявшимися, большинство голосовало «за» введение налогообложения.
4. Референдумы проводились во время другого голосования (выборов).

Факультативный референдум

Факультативный референдум, согласно уставу о местных референдумах, — это голосование, при котором жители единицы местного самоуправления решают важные для себя вопросы, находящиеся в пределах задач и компетенций данного территориального самоуправления [6, 214].

С требованием проведения факультативного референдума может выступать как совет, так и жители. Он проводится аналогично референдуму по вопросу о налогообложении. Требование должно поддержать 10 % избирателей — жителей гмины. После этого совет гмины принимает решение о принятии или непринятии требования. Требование совета по проведению референдума является проектом решения совета. Референдум считается состоявшимся, если в нем приняли участие не менее 30 % избирателей. Решение считается принятым, если за него проголосует больше половины жителей, принявших участие в голосовании.

В применении факультативного референдума проблемой является выражение «важный вопрос». Имея в виду разнообразный характер польских гмин, оценка этой важности должна иметь индивидуальный характер. Важными могут быть факторы, определяющие задачи гмины (число жителей, имущество, индустриализация, инфраструктура и т. д.), но прежде всего надо считаться с тем, как уровень этой важности оценивают авторы требования: совет или жители. Исследователи указывали, что совет гмины должен проводить контроль процедуры без оценки обоснованности требования [13, 124]. Такой же вывод сделал Высший административный суд в 1991 г., который роль совета гмины свел к организации референдума по требованию жителей.

Чаще всего факультативные референдумы проводились по вопросам об административном делении на повяты, их делении или выделении новых территориальных единиц. Довольно часто ставится вопрос о местонахождении новых свалок или способах уничтожения мусора [13, 125], а также другие вопросы, связанные с защитой окружающей среды. Несколько раз поводом к проведению референдума послужил вопрос о присвоении городских прав, а также о местонахождении органов здравоохранения (особенно в конце 1990-х гг.).

Интересный референдум был проведен в Закопане. В сентябре 1997 г. жители этого города отвечали на вопрос, хотят ли они, чтобы зимние Олимпийские игры были организованы в их городе, даже за счет дополнительных расходов из гминного бюджета. 80 % жителей ответило на этот вопрос положительно.

В Браневе на Поморье в ходе референдума решалось будущее зоопарка; в Мельне на Поморье жители обсуждали вопрос о строительстве линии электропередачи, которая соединила бы Швецию с Поморьем; в Пыжицах в Великой Польше решалось будущее городской больницы. В нескольких городах проведены референдумы по вопросу о строительстве радиотелевизионной мачты [4, 21].

Итак в 1990–2003 гг. проведено около 30 факультативных референдумов, из них несколько были состоявшимися.

Возрождение территориального самоуправления в Польше создало условия для развития форм непосредственной демократии. Но только в последние годы наблюдается рост числа референдумов. Видно, что все большее количество людей интересуются этой формой непосредственной демократии. Все чаще референдумы признаются состоявшимися, а кампании по их проведению становятся все более интересными и эффективными.

В целом преобладали референдумы по вопросу о досрочном прекращении полномочий органов гмины — они составили 90 % всех проведенных голосований. Не так часто проводились факультативные референдумы, но если они проводились, то чаще всего по требованию жителей.

Росту численности состоявшихся голосований сопутствует низкий уровень мобилизации и политической активности. Об этом свидетельствует число голосующих в проведенных референдумах. Кроме того, настораживает инструментальный подход к референдуму части элит. Надо также обратить внимание на разную эффективность референдумов в разных типах гмин. Использование референдумов наблюдается прежде всего в небольших городах и деревнях. В больших городах появлялись трудности, связанные с собранием определенного числа подписей за проведение референдума (иногда требовалось собрать несколько тысяч подписей). Это подтверждает необходимость дальнейших изменений закона, чтобы использование референдума в больших городах стало намного проще.

1. *Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W.* Prawo samorządu terytorialnego w Polsce. LexisNexis. W-wa, 2006.

2. *Dolnicki B.* Samorząd terytorialny. Zakamycze, 2003.

3. Europejska Karta Samorządu Lokalnego // Dz. U. 1994. Nr 24. Poz. 607.

4. *Piasecki A. K.* Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku // Przegląd Sejmowy. 2006. Nr 1(72).

5. *Piasecki A. K.* Referenda w III RP. W-wa, 2005.

6. *Piasecki A. K.* Władza w samorządzie terytorialnym III RP // Teoria i praktyka kadencji 1990–2002. Zielona Góra, 2002.

7. *Sękowska E.* Referendum gminne — uregulowania prawne i praktyka // Referendum w Polsce i Europie Wschodniej / red. M. T. Staszewski, D. Waniek. W-wa, 1996.

8. *Szabo M.* Referendum lokalne o odwołanie organów samorządu terytorialnego i jego ewolucja pod

wpływem praktyki, doktryny i orzecznictwa sądów // Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka / red. F. Rymarz. W-wa, 2005.

9. Ustawa o konsultacjach społecznych i referendum // Dz. U. 1987. Nr 4. Poz. 83.

10. Ustawa o samorządzie gminnym // Dz. U. 1990. Nr 16. Poz. 95.

11. Ustawa o referendum gminnym // Dz. U. 1991. Nr 110. Poz. 473.

12. Ustawa o referendum lokalnym // Dz. U. 2000. Nr 88. Poz. 985.

13. *Wróbel S.* Partycypacja polityczna członków społeczności lokalnych // *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce* / red. P. Dobrowolski. Katowice, 2000.

14. URL.: <http://miasta.gazeta.pl/szczecin/1,34959,2092069.html>

Статья поступила в редакцию 02.03.2009 г.

УДК 821. 161.1

Д. Н. Жаткин

Э. И. ГУБЕР — РУССКИЙ ПОЭТ И ПЕРЕВОДЧИК 1830–1840-х гг.*

Рассматриваются различные аспекты влияния русской литературы на духовное становление и формирование творческих приоритетов известного поэта и переводчика Э. И. Губера. Подробно рассказывается о роли А. С. Пушкина в появлении наиболее значительного труда Э. И. Губера — первого перевода на русский язык «Фауста» И.-В. Гете, проанализированы реминисценции и традиции в поэме Э. И. Губера «Антоний», его стихотворениях «Награда поэта», «Поэт и люди», «Судьба поэта» и др.

Ключевые слова: Э. И. Губер, поэзия, художественный перевод, международные литературные связи, реминисценция, традиция, межкультурная коммуникация.

Среди поэтов, пришедших в русскую литературу в 1830-е гг. и достигших творческого расцвета десятилетием позже, можно назвать Эдуарда Ивановича Губера (1814–1847), родившегося в Саратовской губернии в семье лютеранского пастора. С раннего детства он писал стихи на немецком и латинском языках, впоследствии, будучи гимназистом, освоил русский язык. Имя Губера впервые появилось в печати в 1831 г., когда был опубликован стихотворный перевод из Ф. Шиллера «Стремление» (Телескоп. 1831. № 17) и стихотворение «Разочарованный» (Северный Меркурий. 1831. 29 апр.). «Среднего, почти невысокого роста, с широкими плечами, крупными чертами лица, толстым носом, такими

* Статья подготовлена по проекту НК-73П «Проведение поисковых научно-исследовательских работ» по направлению «Филологические науки и искусствоведение» в рамках мероприятия 1.2.1. «Программы», выполняемому в рамках мероприятия 1.2.1 «Проведение научных исследований научными группами под руководством докторов наук» направления 1 «Стимулирование закрепления молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий» федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.

ЖАТКИН Дмитрий Николаевич — доктор филологических наук, профессор, заведующий кафедрой перевода и переводоведения Пензенской государственной технологической академии, академик Международной академии наук педагогического образования, член Союза писателей России, член Союза журналистов России (E-mail: ivb40@yandex.ru).

© Жаткин Д. Н., 2010