

Bogdanas SZLACHTA

Vietinės savivaldos esmė

Zmonijos istorijoje galima pastebėti ne vieną persilaužimo laikotarpį: senovės Graikijoje egzistavusių valstybinių organizmų įvairovę pakeitė griežtai centralizuotos valstybės, kuriose visuomeninio egzistavimo tikslai ir priemonės buvo nustatomi iš vieno centro. Viduramžiais vėlgi atsirado aibė decentralizuotų valstybių, bet tik tam, kad žmonija vėl pamažu atsidurtų absoliutiniame centralizme, įkūnytame arba absoliutinėje monarchijoje, arba daugumos neribotos valios valdomose demokratinėse valstybėse. Švytuoklė, judanti tarp centralizmo ir lokalizmo (scil. pliuralizmo ir partikuliarizmo) polių, dar ne kartą keitė savo judėjimo kryptį. Tai patyrėme ir dvidešimtajame - siaubingų totalitarizmų, kai kada padabintų kilniai skambančiais socialinio teisingumo ir saugumo siekiais, bet visuomet realizuojamų tik itin centralizuotos valstybės pagalba - amžiuje. Be abejo, šiai tendencijai plėtotis padėjo grėsminga atmosfera, vyravusi karo laikmečiu. Bet ne mažiau reikšmingas buvo ir ideologijų, „štisoms visuomenėms kėlusių vienintelį teisingu pripažintą tikslą, kuriuo būdavo siekiama politinės valdžios apibrėžtomis priemonėmis (1). Jų valdžiai buvo pajungta visa visuomeninė, ekonominė ir politinė tikrovė. Ideologija užvaldė tikrovę. Jų kuriama virštikrovė atmesdavo bet kokius bandymus diegti įvairovę, partikuliarizmus ir lokalizmus, žlugdė ir egzistavimą pačių valdžios centrų bei tarpininkaujančių tarp individo ir valstybės organizacijų (kaip Bažnyčia, profsajungos, draugijos, korporacijos), kurios buvo nepriklausomos bei valstybės nekontroliuojamos. Tačiau ne tik vadinamasis realusis socializmas ar fašizmas kelia kraštutinės centralizacijos grėsmę; kalbėkime atvirai - ir demokratija, klaidingai suvokta kaip absoliuti daugumos valdžia, gali turėti tokias pat pasekmes. Nes principas labai paprastas: valdžių teisėtumų konflikte glūdi sprendimų esmė. Jeigu manysime, kad valdžia deleguojama iš viršaus, iš vieno imperatyvinio centro į apačią, tai niekuomet neišvengsime totalitarizmo grėsmės; asmens laisvė juk niekaip nesiderina su dominavimu vieno centro, kartais vadinamo suverenu - ar jis būtų vienas asmuo, ar kolektyvas, kuriam visuomenė turėtų nuolat absoliučiai paklusti (2). Net jeigu mes visuomenę, panašiai kaip Jeanas

Lietuvoje jau turime vietinės savivaldos įstatymą, suformuoti ir nauji vietinės valdžios organai, tačiau jų veiklos efektyvumas bei problemos, kylantys iš jų santykių su centrine valstybine valdžia Vilniuje, dar tik pradeda sulaukti labiau pamatuotų vertinimų. Akivaizdu, kad be jų, argu ar apsieisime.

Na, o tuo tarpu, kol Lietuvoje dar tik kaupiama patirtis, turime progą pagilinti savo teorines žinias. Jogailos universiteto Krokovoje bendradarbio Bogdano SZLACHTOS straipsnyje rasime tiek įvairių vietinės savivaldos sampratų apžvalgą, tiek Lenkijos vietinės savivaldos patirties įdomių vertinimų.

Jacques'as Rousseau, traktuosime kaip tam tikrą kolektyvą, kuris podraug ir valdo, ir valdžiai paklūsta, vis tiek atsidursime pavergiančioje individus situacijoje. Tai įtikinamai rodo ne tik teorinės spekuliacijos, bet ir praktinės Prancūzų revoliucijos teroro periodo pasekmės, neretai dar ir suvulgarijančios Ženevos filosofo mintį.

Kita vertus, politinės valdžios teisėtumą galima pagrįsti ir valia visuomenę sudarančių individų, konstatuojančių reikalą įsivesti valdžią, siekiant užsitikrinti ramų gyvenimą, kada nesutarimus sprendžia ne patys betarpiškai suinteresuotieji, o ieškomas bešališkas arbitras konflikto subjektų atžvilgiu neutraliose organuose. Tokia bendrais bruožais yra dar Locke'o laikais suformuluota teisėtos valdžios samprata. Šis tam tikrai liberalų ir konservatorių grupei artimas konstruktas, vertinamas kaip pamažu besiformuojantis socialinėje tikrovėje, įgalina ne tik apriboti valdžios aktyvaus veikimo diapazoną, bet ir atskirti visuomenės narių tikslus bei iš valstybės kontrolės išlaisvinti tų tikslų įgyvendinimo priemones. Šis konstruktas taip pat leidžia ekonomiką, vietinę savivaldą, draugijas, taikos judėjimus išlaisvinti nuo valstybės imperatyvios kontrolės, kuri savo prigimtimi yra prievartinė. Tik tada pagaliau įmanomas ir tarpinių, nuo centro nepriklausomų socialinių junginių egzistavimas, kurie neabejotinai apsaugo individus nuo visa apimančios, jų laisvei grasinančios valstybės (3).

Centralizacija - puiki priemonė koku ypatingu visuomenės egzistavimo momentu nustatytam ir pasirinktam tikslui įgyvendinti - buvo labai būdinga ne tik Vidurio ir Rytų Europos bei Azijos valstybėms su totalitariniu režimu, bet ir pokarinėms Vakarų demokratijoms. Asmens laisvės ir pagarbos mažumų teisėms garantijomis kiek apribota, ji iki pat Jameso Carterio prezidentavimo puikiai plėtojosi ir Jungtinėse Valstijose. Persilaužimo laikotarpis, Vakarų šalyse tekęs 8-ojo ir 9-ojo dešimtmečių sandūrai, kada švytuoklė vėl ėmė krypti lokalizmo ir partikuliarizmo link, taldama nuo kraštutinės centralizacijos - paprastai siejamas su tokių konservatyvių politikų kaip Reaganas (o po jo Bushas), Thatcher ir Kohlis vardais, nors ir ne jie sukūrė šį persilaužimo momentą. Jis veikiau yra naujos paradigmos, "naujos sąmonės" ieškojusio judėjimo išraiška, atstovaujama Schumacherio (šūkiu "maža yra puiku" autoriaus), Batesono, Roszako, Leonardo, Hermano, Caprės ir kitų; įsidėmėtina ir tai, kad trečiajame dešimtmetyje apie tokio persilaužimo neišvengiamumą kalbėjo neoliberalai - pakanka paminėti von Miseso, Hayeko, Popperio, Polanyio, Oakeshotto vardus.

Persilaužimo laikotarpis žmonijos istorijoje nepagrįstai buvo siejamas tik su ūkininkavimo laisve, kuri - sutinkamai su liberaliuoju mąstymo būdu - yra bet kokios piliečių laisvės pagrindas (bet anaipol nebuvo tapatinamas su politine laisve - dalyvavimu kuriant atstovavimo organus, kurie leidžia įstatymus bei kontroliuoja centralizuotos valstybės administracijos veiksmus; netapatinamas ir su laisve kaip su galimybe daryti visa, ką diktuoja aktyvios asmenybės valia); pilietinė laisvė turi būti suprantama kaip nepriklausomybė nuo bet kokios prievartos, įskaitant ir, deja, neanoniמיšką valstybę, kuri vis labiau aktyvėja ir atima, drauge pavergdama individus, tikrovės laisvo kūrimo sferą, kurioje spontaniškai reikštūsi visuomenė arba rinkos jėgos, funkcionuojančios ne tik ekonomikoje, bet ir pluralistinėse politinėse sistemose; apskritai imant, politinė laisvė gali būti

siejama tik su negatyviuoju laisvės kaip tokios aspektu, ką puikiai atskleidė Berlinas ir Hayekas (4).

Vidurio ir Rytų Europos postkomunistinės valstybės, atsidūrusios tam tikroje persilaužimo situacijoje, taip pat gali įsijungti į pasaulinį judėjimą centralizacijos link ir imti gerbti partikuliarizmą. Šiame kontekste puikią atsvarą augančiai centralizuotos valstybės įtakai sudaro ne tik permainos ūkininkavimo sferoje (grįžimas prie vėl suprivatintų įmonių veikla laisvoje rinkoje besiremiam ūkio; socialinio teisingumo mito atsisakymas - to nepasiekiamo miražo, smarkiai suviliojusio socialistines, nors ir nebūtinai komunistines, šalis, kurios išgyveno von Miseso aprašytąjį "Fourier kompleksą"; pagaliau protekcionizmo atmetimas ir pradėjusių normaliai funkcionuoti ekonomikų įsijungimas į pasaulinę darbo pasidalijimo bei gėrybių ir paslaugų mainų sistemą), bet ir struktūriniai politiniai bei socialiniai pokyčiai. Todėl, einant lokalizacijos link, siekiama sukurti pilietinę visuomenę, kuri suvoktų save kaip subjektą, kuri nebūtų neveiksni, kuri pati spontaniškai kurtų tikrovę, o ne lauktų direktyvos iš sprendžiančiojo centro. Trumpai tariant, nuo centralizacijos prie pliuralizmo ir lokalizmo einama ribojant valstybės visagališkumą, nepriklausomai nuo to, kas ją valdo - ar tas, kurį palaiko viešoji nuomonė, ar užsienio jėgų valdoma marionetė. Politinės filosofijos pradininkai, pradedant nuo Aristotelio, aiškiai tvirtino, kad tai įgyvendinti įmanoma tik ribojant valdžios valią imperatyvine bendrųjų teisės principų jėga; kitaip tariant, įvedant nomokratiją vietoje voliuntarizmo ar teleokratijos (Polanyio pasiūlytu principu) (5). Tai tinka tiek konstituciniam įstatymų leidybos organų apribojimui, tiek ir daugumos valiai, kurią išreiškia ne tik atstovavimo organų sistema, bet ir vykdomosios valdžios veikla. Nes kol valstybė administracine tvarka, padedant hierarchiškai sutvarkytai biurokratinei sistemai, kaip reguliuotojas, prižiūrėtojas ar monopolistinis įmonininkas skverbiasi į visas socialinės tikrovės sritis, ką ir kalbėti apie kokios nors laisvos erdvės egzistavimą asmens savarankiškai veiklai, jo verslumui ar iniciatyvai. Apmirimo būklėje yra ir nuo valstybės nepriklausoma visuomeninė sritis (savo laiku klestėjusi, pavyzdžiui, viduramžiais) (6), o biurokratinė sistema, kaip pati efektyviausia įgyvendinant didžiulius valstybės uždavinius, išauga iki sunkiai suvokiamų dydžių (7).

Kas gi vis dėlto yra toji vietinė savivalda? Kaip ji gali apriboti valstybės supergalybę? Kokia yra jos esmė, jos pagrindimo būdai? Štai XIX amžiaus pabaigos Krokuvos teisininko Franciszeko Kaspareko apibrėžimas: jo nuomone, savivalda yra "aktyvus ir ryžtingas pačių žmonių dalyvavimas, sprendžiant administracines problemas. Savivaldos priešprieša yra biurokratinė sistema, visus administracinius reikalus sprendžianti, tarpininkaujant pačios vyriausybės paskirtiems ir nuo jos priklausantiems valdininkams, o žmonių dalyvavimas apsiriboja vien nuomonės pareiškimu, vyriausybei to pageidaujant" (8).

Šiuo atveju savivaldos samprata apribota vien administracine sritimi, o gyventojų galimybė dalyvauti įstatymų leidyboje visai neminima. Vadinasi, ne bet koks lokalizmas (gyventojų dalyvavimas vietiniuose valdžios organuose. - *Red. pastaba*) yra savivalda. Šių sąvokų konotacijos ribos yra skirtingos. Vis dėlto nekyla abejonių, kad viena iš lokalizmo (judėjimas kurio link jau buvo aptartas aukščiau) formų yra ir tokia vietinė savivalda,

kuri apsiriboja tik vietinę bendriją dominančių reikalų tvarkymu nustatyta teisinių normų ribose, o centrinė valdžia toleruoja tų tikslų ir priemonių jiems pasiekti įvairovę. Tokią savivaldos sampratą XVIII amžiaus pabaigoje, pasitelkę argumentus iš prigimtinės teisės teorijos, suformulavo Thouret ir Turgot: vietinei bendruomenei kaip pagrindiniam savivaldos subjektui, panašiai kaip ir individui, priklauso tam tikros įgimtos subjektyvios teisės, į kurias nesikėrina valstybė, o ypač centralizuota vyriausybė administracija. Bendruomenė atsirado anksčiau už valstybę, todėl ji turi savą, nepriklausomą gyvenimą, visiškai nepajungtą valstybės valiai, ir todėl naudojami privilegija kai kuriuos savo reikalus tvarkyti per savivaldos organus (9) (kolegialius, susidedančius iš piliečių, nepavaldžių tarnybine prasme vyriausybei, disponuojančius teisingumu, nepriklausomus nuo vyriausybės ir valstybinės administracijos organų, pavaldžius tik evokacinei priežiūrai iš teisingumo pusės - tiek visuotinio (kaip anglų-amerikiečių sistemose), tiek specialaus, vadinamojo administracinio (kaip kontinentinėse, europinėse sistemose) (10).

Panašiai apie vietinę savivaldą pasisakė ir žymus prancūzų mąstytojas Alexis de Tocqueville'is, kuris, patyręs totalinės demokratijos keliamus pavojus, pilietinės laisvės garantijas rado būtent amerikietiškoje sistemoje. Jos esmę sudaro kompetencijos paskirstymas tarp centralizuotų valstybinių (federalinių) ir partikuliarinių, visuomenės sukurtų valdžios organų. Būdamas ištikimas savo švietėjiškai pozicijai, ieškodamas savivaldos esmės pagrindimo, jis nutolo nuo apriorinių ir antiistorinių nuostatų. Tocqueville'is konstatavo tradicinius ir praktikoje patikrintus struktūrinius sprendimus, į kuriuos, jo įsitikinimu, šiuolaikinė totalinė demokratija neatkreipiama dėmesio ir kurie yra tokie pat reikšmingi, kaip ir amerikietiška demokratija, siekianti - kaip ir kiekviena lygybe paremta demokratija - padidinti valstybės galimybių ribas. Jo nuomone, vietinė savivalda yra puikus tarpinių organų pavyzdys, kuris apsaugo visuomenę nuo valstybės spaudimo ir užtikrina jai elementarų subjektiškumą ir drauge saugo kiekvieną atskirą individą nuo uniformizacijos ir suvienodinimo, o būtent į tai veda kiekviena centralizacija (11). Todėl charakteringas Tocqueville'io reikalavimas yra savivaldų pavaldumas tik bendrajai justicijai, bet jokiū būdu ne specialioms tribunolams, t.y., jo įsitikinimu, - administraciniams teismams (12). Toks požiūris yra artimas visiems konservatoriams ir liberalams, besiremiantiems anglosaksų pavyzdžiu bendrojoje justicijoje ir išvėlgiantiems ne tik didelę kliūtį toliau augti valstybinės valdžios ir ypač vykdomųjų organų pretenzijoms, bet ir plėtotis antikonstitucinei įstatymdavystės organų veiklai.

Abiejuose nagrinėjamuose modeliuose centrinės valdžios teisėtumas, be abejo, yra kildinamas iš apačios ir grindžiamas nepriklausoma vietinių bendruomenių veikla; kartu išryškėja ir bendruomeninių savivaldos organų, esančių už valstybės kontrolės ribų, egzistavimo prasmė. Pastaruoju metu už tokį savivaldos sutvarkymą ir jos viršenybę prieš centralizuotą biurokratinę sistemą pateikiamas dar vienas charakteringas argumentas: teigiama, kad tik rinkoje galima betarpiškai perdirbti tą neaprepiamą informaciją, kurią telkia ir kuria gyvena pilietinė visuomenė, o savivaldos daromi kompromisiniai sprendimai randa puikų atspindį tarp gausių rinkoje funkcionuojančių jėgų. Biurokratinė administracija tam kliūdo, net jeigu ji

ir nėra vien bukas ir paklusnus visagalės vyriausybės įrankis. Ji taip elgiasi todėl, kad siekia struktūriniu būdu reguliuoti visuomenę ir kontroliuoti informaciją; centralizuota valstybinė administracija, skirtingai nuo savivaldų institucijos, yra ne tiek valdymo, kiek viešosios nuomonės formavimo ir statistikos mašina (13).

Abi čia aptartos koncepcijos - tiek radikalinė, paremta prigimtinių bendruomenės teisių idėja, tiek konservatyvioji, akcentuojanti evoliucinį bendruomenės augimą ir jai atstovaujančius savivaldos organus - pripažįsta pirmąją savivaldinės administracijos subjektiškumą. Valstybė, kurdama įstatymus, deklaruoja vien būklę, išplaukiančią arba iš atitinkamų apriorinių, normatyvinių ar eksplikatyvinių, arba iš evoliucinių konstrukcijų - priklausomai nuo esamo visuomenės civilizacijos lygmens, nuo vietinių bendruomenių įgaliojimų dydžio; valstybė nereglamentuoja vietinių bendruomenių egzistavimo ir negarantuoja jų nepriklausomybės, o tik perleidžia partikuliarinėms savivaldoms dalį savo valdžios. Visiškai kitaip savivaldos institucijos egzistavimo esmę traktavo kontinento mąstytojai, gyvenę didėjančio administracijos centralizmo realybėje. Būtent apie šį „elį, kurį gali pasirinkti neamerikietiškoji demokratija, išpėjo „ocqueville'is; pridurkime dar, kad tai tokia demokratija, kuri apima tik įstatymų kūrimo mechanizmus. Minėti mąstytojai manė, kad partikuliarinių grupių interesus galima apginti ne deklaruojant lyg joms ir priklausančias prigimcines teises, bet kuriant teisinę valstybę, kurios būtinas elementas - pliuralizmui užtikrinti - yra vietinė savivalda, daug geriau atspindinti "bendruomenės valią", apie kurią rašė "Demokratijos Amerikoje" autorius, o ne unifikuota biurokratinė sistema. Todėl šios konstrukcijos šalininkai atmeta teorijas, kurios savivaldą apibūdina kaip specifinių vietinių reikalų tvarkytoją, oei tezę, jog savivaldinė administracija rūpinantis bendruomenės problemomis. Jie teigia, kad vietinių bendruomenių uždavinių negalima skirstyti į savus ir duotus valstybės, bet visos savivaldos naudojasi pačios valstybės išleistais įstatymais, o nustatyti, kas yra valstybės prerogatyva ir kas yra savivaldybių kompetencijos ribose, galima tik pasitelkus esamą pozityvią teisę. Savivalda nėra vien prigimtinių teisių įsikūnijimas, ji netgi nesivysto evoliuciniu būdu, o - kaip ypatinga visuomenės administravimo forma - savo egzistavimą sieja su įstatymu, su valstybės teisėtvarka, ir todėl jos tvarkomi reikalai yra iš esmės valstybiniai reikalai (14). Iš sukonstruoto pagal liberaliąsias Kanto, Humboldto, Gneiso ar von Mohlio idėjas teisinės valstybės modelio mus dominančiu klausimu galime padaryti du svarbiausius apibendrinimus: pirma, kada valstybės dispozicijoje yra teisėtvarkos kūrimas, galima ją atskirti nuo vykdomosios valdžios aktų ir nutarimų, o savivalda yra galima tik tiek, kiek "valstybė nesiima spręsti viešųjų problemų, remdamasi savo valdininkais, o apsiriboja vien tik bendrųjų svarbiausių įstatymų vykdymo bei kontrolės taisyklių nustatymu, tuo tarpu kai viešųjų problemų sprendimas lieka žemesniems politiniams institutams, tokiems kaip bendruomenės ar korporacijos" (15). Antra, įstatymais yra apibrėžiamos visų administracijos organų kompetencijos ribos, tarp jų ir savivaldų, kurios nėra įtrauktos į hierarchiškai sutvarkytą vykdomųjų organų struktūrą; valstybės prižiūrimos vietinės savivaldos nėra kontroliuojamos vyriausybės ir jos pavaldinų; priežiūrą vykdo nepriklausomi teismai, kuriems priklauso teisė kontroliuoti ir vyriausybės potvarkių

teisėtumą (scil. legalumą). Savivaldų administracijos sistema, jų pačių legislatyvos gera valia apibrėžtose ribose, tampa nepriklausoma nuo centralizuotos biurokratinės sistemos. Ji ir toliau tebėra juridinis asmuo ir paklūsta tik nuo vyriausybės nepriklausomai kontrolės sistemai. Šios optacijos šalininkas, lenkų mokslininkas Wladyslawas Leopoldas Jarowskiis rašo, kad, jeigu aktus "organo, vadinamo savivalda, vyriausybė teisinėmis priemonėmis galėtų pakeisti, tai toks organas jau nebūtų savivalda" (16); kad savivalda neprarastų savo prasmės, ji gali paklusti tik įstatymams, bet jokiū būdu negali priklausyti nuo vyriausybės ar jai pavaldžių organų. Visuomeninės teisinės savivaldos ypatybės yra susiję ir su subjektyviomis teisėmis, kurios deklaruoja savarankišką ir atskirą nuo vyriausybinės biurokratijos viešosios administracijos subjektą; toks vienetas savo subjektyvias teises gali priešpastatyti valstybei, o kaip savarankiškas valstybės atžvilgiu visuomeninės administracijos subjektas negali tapti valstybės vykdomuoju organu ir būdų lygiškai vykdyti vyriausybės aktus ir nurodymus.

Šią koncepciją kritikavo Hansas Kelsenas, kuris, akcentuodamas ypatingą teisėtumą svarbą, tvirtino, kad tokia savivalda gali sunaikinti demokratinę įstatymų leidybą. Kelseno nuomone, valstybės teritorijos suskirstymas į administracinius rajonus, kurių valdymas, pagal aukščiau aptartame modelyje akcentuotą demokratinį idealą, atiduodamas į rankas kolegijų, išrinktų jų teritorijoje gyvenančių piliečių, gimdo didelę tikimybę, kad taip sudaryti savivaldos organai nesieks aukščiausio savo tikslo - veikimo ir priimamų aktų legalumo, ypač jeigu jų politinė sudėtis, jų partinė struktūra skirsis nuo centrinio įstatymų leidimo organo struktūros. Tokiu būdu visumos valia bus pažeista paralyžuojančios dalinės valios atskirų savivaldos organų, vykdančių visuomeninį administravimą. Jo nuomone, dėl visuomenės atomizacijos ir partikuliarizacijos kyla pavojus neįvertinti legalumą, todėl būtina sukurti tų demokratiškai organizuotų savivaldos organų nelegalių veiksmų pašalinimo mechanizmus, įvedant biurokratinės ir autokratinės institucijas, kurios atstovautų valiai visos tautos, kuriančios įstatymus per savo atstovus parlamente. Kitaip tariant, Kelsenas vardan įstatymais išreikštos tautos valios įgyvendinimo postuluoja vietinės savivaldos vaidmens apribojimą ir jos pakeitimą centrinės valdžios įsteigtais ir jai atskaitingais organais. Atsakomybės (beje, pačios svarbiausios legalumo garantijos) praradimo galimybė, gresianti savivaldos organams, Kelseno nuomone, ir nulemia apribojimą ar net draudimą vietinėms savivaldoms vykdyti viešąjį administravimą aukščiau aptartu būdu (17).

Remdamiesi Kelseno kritika, Steinas, Otto Mayeris ir Lampas, o tarpukario Lenkijoje Panejko ir Staryszakas kuria koncepciją, pagal kurią savivaldos yra įtraukiamos į hierarchizuotą valstybinės administracijos sistemą; jos suvokiamos kaip vieno juridinio subjekto - valstybės - organai, neturintys jokių savų, nuo valstybės nepriklausomų viešųjų (subjektiškumo) teisių. Vietinės savivaldos, kiekvienu savo veiklos momentu funkcionuojančios kaip valstybės organai, iš esmės veikia tik jos (valstybės) vardu ir tik jos interesų vardan, tampa priklausomos nuo vyriausybės - tai labai ryškiai rodo postulatas apie galimybę atimti iš jų juridinio asmens statusą, jos paklūsta jau ne tik valstybės įstatyminiams aktams, bet yra ir vykdomųjų organų prižiūrimos; jų funkcijos jau nėra nustatomos tik įstatymais, o

visiškai priklauso nuo valios vyriausybės, kuri funkcionuoja pagal savo aktualius poreikius ir interesus. Šis kraštutinis etatistinis modelis jau iš esmės prieštarauja tai savivaldos idėjai, kurią mes pagrindėme remdamiesi Kaspareku, ir atmeta tokią būtiną atsvarą didėjančiai įtakai valstybės, kuri neabejotinai veikia daug efektyviau ir vieningiau, kai jai padeda tik biurokratinė sistema.

Kuris iš čia aptartų modelių (radikalusis, liberalusis, teisinės valstybės ar etatistinis) buvo panaudotas Lenkijos parlamento priimtame įstatyme apie vietinę savivaldą? Ar šio paskelbimu ir dėl jo priimtais sprendimais Lenkija įsijungia į pasaulinį judėjimą partikuliarizmo, pliuralizmo ir lokalizmo link, kaip kad priimta manyti, ar priešingai, gal ji tebėra tarp valstybių, išsaugojusių centralizuotas struktūras? Be abejo, su teritorine savivalda susijusių įstatymų kūrėjai rėmėsi valstybės teoretikams artimais sprendimais: įstatyme apie teritorinę savivaldą gminos (gmina - administracinis vienetas Lenkijoje. - *Red. pastaba*) uždaviniai skirstomi į nuosavus ir jai perleistus (nors jau pats šių uždavinių skirstymas yra labai artimas radikalioms ir liberalioms koncepcijoms), pripažįsta gminą - sprendžiančią viešuosius klausimus savo vardu ir savo atsakomybe - juridiniu asmeniu, deklaruoja pagarbą vietinių bendruomenių savarankiškumui; negana to - gminos organų veiksmų savarankiškumo vardan draudžia savivaldos (gminos valdybos) vykdomųjų organų nario funkcijas derinti su pareigomis vyriausybėje administracijoje. Kita vertus, savivaldos institucijų pajungimo centralizuotai vyriausybinei administracijai mastas primena ir etatistiniam modeliui labai būdingą sprendimą: juk valdybos priežiūros organų funkcijas atlieka premjeras ir vaivada, o biudžeto reikalus tvarko regioniniai mokesčių rūmai (izba obrachunkowa), o ne bet kurios pusės pasiūlymu pradedantis funkcionuoti administracinis teismas (jeigu jau gyvename kontinentinės teisės tradicijoje, apie ką kalbėjo aukščiau minėtas W.L.Jaworskis); šie organai pagal "etatistinę" nuostatą gali reikalauti įvairių informacijų apie gminos funkcionavimo reikalus, gali ją inspektuoti bei dalyvauti vietinių bendruomenių savivaldos organų pasitarimuose. Vaivada - valstybinės (vyriausybės) administracijos organas - kontroliuojamas nustatytu periodiškumu savivaldų veiklą, privalo atsižvelgti ne tik į legalumo, bet ir į tikslingumo, naudingumo ir ūkiškumo kriterijų; pastebėjęs kokius nors pažeidimus, jis gali sustabdyti gminos sprendimų vykdymą, o kai kuriais atvejais net išleisti gminos nutarimą keičiantį potvarkį. Kelseno postuluojuama skrupulinga savivaldos organų legalumo priežiūra (scil. laikantis konstitucijos ir parlamento priimtų įstatymų) yra vykdoma aptarto teisinio akto pagalba - Seimas (premjero siūlymu) gali atšaukti gminos valdybą. Vyriausybė administracija net gali paskelbti vyriausybės priežiūros aktą, jeigu gminos organų veikla yra neefektyvi. Šiuo aktu gali būti nutraukiamas savivaldos institucijų funkcionavimas, ir premjeras gali įvesti administracinį valdymą. Finansinė vietinių visuomenės savivaldų priklausomybė nuo vyriausybės (artima olandų modeliui) bei, į biudžeto reikalų pavidimas regioniniams mokesčių rūmams lenkų sprendimus daro giminiškus etatistiniam modeliui; galbūt tokio sprendimo priežastys yra ydinga kolektyvistų sumanyta nuosavybės struktūra, kada didžioji dalis nuosavybės objektų tebėra valstybės rankose, o savivaldos organų ekonominė veikla turi remtis komunaliniu

turtu, o ne privačių įmonininkų - mokesčių mokėtojų - įnašais.

Lenkijos įstatymų leidėjas, be abejo, ieškojo tarpinio kelio tarp teisinės valstybės ir šiame straipsnyje minimo etatistinio modelio; jo pagrindu buvo įsteigta vietinės savivaldos sistema, priklausoma nuo galingesnių vykdomųjų valstybės (vyriausybės) organų, o ne nuo įstatymų; taigi šios institucijos buvo įtrauktos į centralizuotą administracinę sistemą, paliekant savivaldai tik ribotą svarankiškumą. Ši didelė priklausomybė nuo vyriausybės administracijos ne tik prieštarauja vietinės savivaldos esmei, apie kurią rašė Kasparekas, Jaworskis ir Tocqueville'is, bet ir neleidžia numatyti vietinių valdžios organų iki tol centralizuotai valdomose visuomenėse būsimą veiklos kryptį partikuliarinių permainų įkarštyje. Lenkijos įstatymų kūrėjui būdingas etatistinis mąstymas. Ši aplinkybė gali ateityje kelti grėsmę vietinei savivaldai, kurios įvairovė ir partikuliariniai interesai gali būti ribojami vardan valstybės ar liaudies kolektyvo naudos; toks mąstymo būdas gali sudaryti palankias sąlygas grįžti teleokratijai (Polanyio apibrėžta prasme) (18), kurios rėmuose gal išnykti prasmė savivaldų, besirūpinančių realizuoti įvairiapusiųskus vietinių partikuliarinių bendruomenių nustatytus tikslus; lokalizmas, kurio siekia nuo valstybinio centralizmo tolstančios visuomenės, gali būti įgyvendintas tik nomokratinėje sistemoje.

PASTABOS

1. F.A. von Hayek. *The Road to Serfdom*. The University of Chicago Press, 1976. P.206.
2. Kaip kad įrodinėjo Tocqueville'is, individo monarcho suverenumas yra visgi mažiau pavojingas už absoliutų visuomenės daugumos suverenumą, nematantį prasmės gerbti mažumų interesus ir teises; juk totalinė demokratija, apie kurią kalbėjo J.L.Talmonas, žymiai grėsmingesnė, nes išsiskverbia į daug platesnę interesų ir veiklos sferą negu turintis net labiausiai centralizuotą vykdomąjį aparatą individas. Vienvaldį suvereną visuomet buvo mėginama pažaboti, apriboti jo galią; į pirmą vietą buvo iškeliamą valdovo valdžios dieviškosios kilmės ar prigimtinės teisės valdyti reikšmė, tuo pačiu pabrėžiant, kad monarchas, kuriuo remiasi biurokratija, yra visuomenei priešingas, kitoks, negu paprasti piliečiai. Tuo tarpu totalinė demokratija pakeičia šią priešpriešą iš esmės: Rousseau, utapatinęs valdančiuosius ir valdomuosius, jau nebeato valdžios kaip tokios apribojimo prasmės. Šioje naujoje nuostatoje "vyriausybė mėgsta tą patį, ką ir piliečiai, ir neapkenčia to paties, kaip ir jie. Tokia jausmų vienovė, jungianti demokratinėje visuomenėje su valdžia kiekvieną pilietį, sukuria tarp jų savotišką supratimą. Vyriausybei atleidžiami trukumai, turint omenyje bendrus pomėgius; nepaisant jos piktnaudžiavimų ir klaidų, ji retai kada praranda visuomenės pasitikėjimą, o žmonės yra visuomet pasirengę iš naujo ją patikėti, vos tik jai vėl pamojus pirštu. Demokratinės visuomenės dažnai neapkenčia pačių valdžios atstovų, tačiau visuomet myli pačią valdžią" (Tocqueville A. *O demokracijai w Ameryce*. - Warszawa, 1976. - S.452-453.); plg taip pat B. de Juovenel. *On Power. Its Nature and the History of Its Growth*. - Boston: Beacon Press, 1962. - P.236-253.
3. Šią aplinkybę dėmesį buvo atkreipęs ne vienas konservatorius, pradedant Burke'u; Robertas Nisbetas veikalė, pavadintame "Conservatism: Dream and Reality" (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1986.-P.30-33) nurodo tą klaidingą nuostatą, kuria vadovaujasi liberalioji (racionalistinė ir utilitaristinė srovės), socialistinė ir anarchistinė doktrinos, kai kalba apie individualios laisvės problemą; šių srovių mąstytojai "supaprastina" laisvės problemą, ieškodami jos

tik santykių "individas-valstybė", tuo tarpu konservatoriai ieško trečiojo nepaprastai svarbaus veiksnio: būtent, tarpininkaujančiuose tarp individo ir valstybės socialiniuose junginiuose.

4. Plg.: Berlin I. Two Concepts of Liberty // Political Philosophy / Ed. A. Quinton. - Oxford: Oxford University Press, 1967. - P.141-148. Žr. taip pat gausius F.A. von Hayeko tekstus, ypač - The Constitution of Liberty. - London and Henley: Routledge and Kegan Paul, 1976. - P.11-20.
5. Polanyi M. The Logic of Liberty. Reflections and Rejoinders. - Chicago: The University of Chicago Press, 1980. - P.159.
6. Plg. Ullmann W. Sredniowieczne korzenie renesansowego humanizmu. - Lodz, 1985. - S.135-160.
7. Apie valstybės, efektyviausiai funkcionuojančios padedant biurokratinei sistemai, visagališkumą Tocqueville'is rašo taip: "Iš viršaus kitus valdo galinga ir rūpestinga valdžia, kuri pati trokšta patenkinti žmonių poreikius ir rūpintis piliečių likimu. Ta valdžia yra absoliuti, pedantiška, toliaregė ir nuolanki. Ją būtų galima prilyginti tėvo valdžiai, jeigu jos tikslas būtų paversti žmones suaugusiųjų gyvenimui. Tačiau jos pagrindinis uždavinys yra žmones visam laikui įkalinti vaikystės būklėje. Jai malonu, kad jos piliečiai gyvena gerai, tačiau tik tuomet, jeigu jie tegalvoja vien apie savo gerovę. Ji mielai prisideda prie jų laimės, tačiau nori ją teikti ir vertinti savarankiškai. Apgaubia žmones rūpesčiu, nuspėja ir tenkina jų poreikius, organizuoja pasilinksminimus, tvarko pagrindinius reikalus, vadovauja pramonci, rūpinasi palikimais, skirsto paveldėjimus. Tokiu būdu žmonių laisva valia diena iš dienos tampa vis labiau nepanaudojama ir galop nustoja savo reikšmės. Apribojama jos veiklos sfera, palaipsniui atimant iš žmogaus net patį save". Sunku būtų surasti tragiškesnę biurokratinio etatizmo aprašymą; žr. "O demokracij w Ameryce". Op.cit. P.470.
8. Kasperek F. Uwagi krytyczne o galicyjskiej organizacji gminnej - wnioski reformy // Rozprawy i sprawozdania z posiedzen Wydziału Historyczno-Filozoficznego Akademii Umiejętnosci. T.XIII. - Krakow, 1881. - S.6.
9. Ši idėja, išplėta vadinamojoje bendruomenės savosios teisės santykio su valstybe teorijoje, buvo panaudota 1830 metų Belgijos konstitucijoje: provincinė ir komunalinė savivalda buvo pripažinta ketvirtąją valdžia valstybėje, lygiaverte su įstatymų leidybos, vykdomąja ir teismine valdžia, kurios šaltinis yra atskira nuo valstybės bendruomenė, dėl to tapusi ir juridiniu asmeniu turinčiu teisę savarankiškai spręsti savo reikalus. Plg. Jellinek G. System der subjektiven offentlichen Rechte. - Berlin, 1892. - S.278.
10. Plg. Jaworski W.L. Mysli o ustroju panstwowym. - Krakow, 1928. - S.6-9; t.p. Jaskolski M. Model samorządu w Projekcie konstytucji W.L.Jaworskiego // Acta Universitatis Vratislaviensis. No 384. - Wroclaw, 1977. - S.155-156.
11. A. de Tocqueville. O demokracji w Ameryce. - Warszawa, 1976. - S.71-75.
12. Plg. Įdomias šiuo požiūriu pastabas, iškeltas A.L. Wardea, atsispindėjusias A. Auberto darbe "Kary, nagrody i prawa czlowieka", kuris buvo M. Fuszaro išverstas ir perspausdintas žurnale "Colloquia Communia". 1988-89. No 6(41)-7(42). S.220-222; t.p. A. de Tocqueville'io "O demokracij w Ameryce", s.462; t.p. to paties autoriaus "Dawny ustroj i rewolucja". - Warszawa: Czytelnik, 1970. - S.103. Paaušias mintis išsakė ir E. Burke'as.
13. Mannet P. Sytuacja liberalizmu // Aneks. - Paryz, 1987. Nr 45. S.55-58.
14. Plg. Bigo T. Związki publiczno-prawne w swietle ustawodawstwa polskiego. - Warszawa, 1928. S.126; Jellinek G. System..., s.290; Jaworski W.L. Mysli..., s.7.
15. Pz., Labandas, cituoja ir Kasperekas veikale "Prawo polityczne ogolne". - Krakow, 1881. T.2. - S.724.
16. Jaworski W.L. Op.cit. S.8.
17. Kelsen H. O istocie i wartosci demokracji. - Warszawa. B.r.w. S.94-98.
18. Polanyi M. Op.cit. S.170-180.