

Перегуда Евгений Викторович

**РАЗВИТИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ ПОЛЬШИ**

В статье анализируется взаимодействие центральных и местных органов исполнительной власти Польши в период с начала 1920-х гг. до нынешнего времени. Цель работы – выявление закономерностей исторической динамики такого взаимодействия, идентификация его политических механизмов. Особое внимание уделено административным реформам 1990-2000-х гг., в том числе реформе системы местного и регионального управления. Констатируется, что основным инструментом расширения прав регионов было делегирование полномочий.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/2-2/29.html

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2013. № 2 (28): в 2-х ч. Ч. II. С. 114-117. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/2-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

Таким образом, вопрос о рецепции римского частного права в российское гражданское законодательство не раз поднимался на протяжении всей истории развития нашего государства. И сейчас в средствах массовой информации появляются разнообразные шокирующие статьи, непонятные для общественности, а отчасти вводящие в заблуждение. Поэтому использованный в новом проекте ГК РФ термин «узуфрукт» требует более широкого и правильного толкования, в том числе, изучения исторических корней данного института, а также выявления проблем, которые могут возникнуть при закреплении личного пользования в российском законодательстве.

Список литературы

1. Барков А. В. Легализация правовой модели социального (семейного) узуфрукта: достоинства и недостатки [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Громов С. А. Узуфрукт: юридическая конструкция и вещное право // Вещные права: постановка проблемы и её решение / под ред. М. А. Рожковой. М.: Статут, 2011. 400 с.
3. Дорн Л. Об узуфрукте по римскому праву. СПб.: Типография Императорской Академии Наук, 1871. Т. 1. 507 с.
4. Новицкий И. Б. Римское право. Изд-е 7-е, стереотипное. М., 2002. 310 с.
5. Победоносцев К. П. Курс гражданского права. М.: Статут, 2002. Ч. 1. Вещные права.
6. Санфилиппо Ч. Курс римского частного права: учебник / под ред. Д. В. Дождева. М.: БЕК, 2002. 400 с.
7. Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. 719 с.

**USUFRUCT DEVELOPMENT AS PROPERTY RIGHT SPECIAL INSTITUTION:
FROM ROME TO RUSSIA**

Nikolai Vladimirovich Ostroumov, Ph. D. in Law

Department of Civil Law and Process

National Research University "Nizhnii Novgorod State University named after N. I. Lobachevskii"

ostroumovnv@mail.ru

Sergei Vladimirovich Ostroumov, Ph. D. in Law

Department of State and Law Theory and History

National Research University "Nizhnii Novgorod State University named after N. I. Lobachevskii"

svostroumov@rambler.ru

The authors present the historical-legal analysis of usufruct, the features of this institution use in the Roman and Russian legislation, analyze how usufruct is adopted in foreign law and the Russian civil law, and consider the features of the future changes of property right, namely the right of social use (describe the new project of the Civil Code of the RF).

Key words and phrases: usufruct; usufruct in Roman law; usufruct in prerevolutionary Russian legislation; project of the Civil Code of the RF.

УДК 323.172; 342.25

Политология

В статье анализируется взаимодействие центральных и местных органов исполнительной власти Польши в период с начала 1920-х гг. до нынешнего времени. Цель работы – выявление закономерностей исторической динамики такого взаимодействия, идентификация его политических механизмов. Особое внимание уделено административным реформам 1990-2000-х гг., в том числе реформе системы местного и регионального управления. Констатируется, что основным инструментом расширения прав регионов было делегирование полномочий.

Ключевые слова и фразы: президент; правительство; премьер-министр; министерство; воевода; воеводство; администрация; уезд; гмина; самоуправление.

Евгений Викторович Перегуда, к. полит. н., доцент, с.н.с.

Кафедра политических наук

Киевский национальный университет строительства и архитектуры, Украина

yevgennn@ukr.net

**РАЗВИТИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ
И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПОЛЬШИ[©]**

Сегодняшнее развитие постсоветских государств характеризуется возрастанием роли исполнительной власти. Эффективность ее функционирования в значительной мере зависит от взаимодействия в том числе центральных и местных органов власти. В этом контексте изучение опыта Польши является актуальной исследовательской задачей. Эта страна считается образцом преобразований в Центральной и Восточной Европе [3].

Административные реформы в Польше становились объектом исследования многих отечественных и зарубежных ученых (Я. Гонцяж, Г. Зеленько, М. Кулеша, Л. Прокопенко, Е. Регульский, О. Стойко, А. Ткачук и др.). Однако в их исследованиях еще существует ряд пробелов, требующих дополнительного изучения. В том числе это касается взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти, политических механизмов этого взаимодействия. Также интерес вызывает исторический опыт Польши в этой сфере, поскольку она, как и многие постсоветские страны, лишь в XX в. воссоздала свою государственность.

Цель статьи – изучение исторического опыта Польши по развитию системы взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти, выявление роли политических механизмов такого взаимодействия – предполагает в том числе анализ модели местного управления в целом, взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти в контексте их отношений с местным самоуправлением, а также модели самих центральных органов исполнительной власти.

В XX в. Польша была свидетелем многих актов, регламентировавших взаимодействие органов власти. В межвоенный период это были Малая Конституция 1919 г., Конституции 1921 г. [13] и 1935 г. [8], после Второй мировой войны – Малая Конституция 1947 г. и Конституция 1952 г. [2]. В современный период функционирование власти регламентировалось Малой Конституцией 1992 г. и Конституцией 1997 г. [7].

Конституция 1921 г. дала значительные полномочия Сейму. Он выбирал Президента, утверждал правительство. Правительства часто менялись. Конституция 1935 г. усилила власть Президента. Теперь он назначал Премьера, министров, судей, членов Гострибунала, председателей Верховного Суда, Верховной контрольной палаты, руководил вооруженными силами, мог распустить Сейм и отправить в отставку правительство.

На практике с 1920-х гг. большая власть принадлежала военным. Военным министром и генеральным инспектором вооруженных сил был основатель государства Ю. Пилсудский. Во время действия Конституции 1935 г. этот пост занимал Е. Рыдз-Смиглы, считавшийся кандидатом в президенты. Но до 1940 г. еще действовали полномочия И. Мосцицкого, политически слабой фигуры. Начавшаяся война не дала возможности отследить, как новая Конституция отразилась бы на политической системе при сильном Президенте.

В 1947 г. президентство было реанимировано, но в условиях распространения советского политического опыта главой государства был по должности определен Председатель Госсовета. Госсовет, как и правительство, формировался Сеймом. После укрепления власти Польской объединенной рабочей партии была принята новая Конституция, упразднившая Президента. Премьера и министров стал назначать Сейм по представлению главы Госсовета.

После краха социализма пост Президента был восстановлен. Он избирался парламентом, с 1990 г. – населением. Исполнительную власть ныне осуществляют Президент и правительство. Президент – гарант непрерывности власти, главнокомандующий вооруженными силами. Он назначает Премьера, министров, глав Конституционного Трибунала, Верховного Суда, Главного административного суда и т.д. Но его власть ограничена. Назначение министров, объявление чрезвычайного положения он осуществляет по представлению Премьера, последний контрассигнует акты Президента. Командование вооруженными силами Президент осуществляет через министра обороны.

Правительство – Совет Министров – проводит внутреннюю и внешнюю политику, разрабатывает госбюджет, руководит его исполнением, обеспечивает общественный порядок и др. Состоит оно из Премьера, его заместителей, министров, глав госкомитетов. Премьер и его заместители могут возглавлять министерства. Хотя члены Совмина назначаются Президентом, правительство должно получить вотум доверия Сейма. Если Сейм не делает этого, он сам формирует кабинет. Если же и этого парламент не может сделать, Президент самостоятельно назначает Совмин и предлагает Сейму выразить ему вотум доверия. В противном случае Президент распускает Сейм и назначает новые выборы. Сейм может выразить действующему правительству вотум недоверия, одновременно предложив кандидата в Премьеры.

По важным вопросам Президент созывает Совет Кабинета и председательствует на его заседании. Но к Совету не переходят, как во Франции, полномочия правительства.

Премьер имеет большие полномочия. Он не только выдвигает министров, но и руководит правительством, обеспечивает реализацию его политики, возглавляет корпус гражданской службы в правительственной администрации.

Министры несут ответственность перед Сеймом, Президентом и Премьером. Правительство может отменить акт министра. Президент по представлению Премьера может назначать министров «без портфеля».

К органам исполнительной власти относятся также комитеты (экономический, социальный, европейской интеграции, оборонный, региональной политики и устойчивого развития). Функционируют и другие органы. Они подчинены Премьеру или министрам. Сейчас под руководством Премьера действуют Агентство внутренней безопасности, Антикоррупционное бюро, Статистическое управление, Комиссия финансового надзора и др.

Отношения органов власти зависят от политической конъюнктуры. Хотя Президент не ограничивается при назначении Премьера, а Премьер – при выдвижении министров, необходимость получения вотума доверия Сейма предопределяет то, что кабинет опирается на партийный расклад в нем.

Партийная система Польши плюралистична. Ни одна из партий не получала в 1990-2000-х гг. абсолютное большинство мандатов, а правительства всегда были коалиционными. С 2007 г. у власти находится коалиция во главе с либеральной «Гражданской платформой» и с участием Крестьянской партии. Представитель первой является также Президентом страны.

Политический плюрализм определил особенности реформирования правительства. Они были направлены, в частности, на повышение его роли в определении политики, разграничение политических и административных функций власти [4]. Проявилась тенденция к росту веса Премьера. Это касается как его

полномочий, так и обеспечения гибкости управления. Законы Польши определяют не названия министерств, а функции управления. Поэтому Премьер с учетом интересов партий коалиции варьирует состав кабинета. Так, если в предыдущем правительстве местной администрацией ведало Министерство внутренних дел, то ныне это Министерство администрации и информатизации.

Были введены должности генеральных директоров органов исполнительной власти. Они отвечают за административные функции. В то же время существуют и политические кабинеты членов правительства, включающие госсекретарей (часто представляют другую партию, чем министр), политические комитеты советников, разрабатывающих принципы политики.

Достижение консенсуса при принятии правительством решений – сложная задача. Потому большое внимание уделяется межминистерской координации. Для этого при кабинете действуют вспомогательные органы – комитеты, группы. Важную роль играет Совет по вопросам законодательства при Премьере.

Исторически в стране сложилась 3-звеньевая система административно-территориального устройства: гмина (ныне их 2479) – уезд (379) – воеводство (16). В межвоенный период на местах доминировали государственные органы. Правительство представлял воевода. Он координировал деятельность местных подразделений центральных органов власти, обеспечивал порядок, осуществлял надзор над самоуправлением уездов и гмин. Назначался он Президентом по представлению правительства. Подчинялся в первую очередь главе МВД, а также другим министрам. Низший уровень администрации составляли уездные старостаты. Старосты назначались министром и подчинялись воеводам.

При социализме модель местного управления напоминала советскую. Выборные советы гмин, городов, уездов и воеводств были одновременно органами государства и самоуправления трудящихся. В 1975 г. была проведена реформа административно-территориального устройства – были ликвидированы уезды, количество воеводств было увеличено до 49. Ныне эта реформа часто критикуется. По нашему мнению, ее следует оценивать в контексте тогдашних политических процессов. Незадолго до этого к власти в ПОРП (Польская объединенная рабочая партия) пришло новое руководство. В ходе реформы оно избавилось от региональных элит, сформированных при прежнем руководстве. Это давало шанс обновить управление, уменьшить дистанцию между центром и общинами. Но реформа не была продумана до конца. Управлять 49 воеводствами было неэффективно и затратно. Недаром почти сразу возникли межвоеводские регионы, которые играли важную роль в экономическом планировании.

Антикоммунисты после прихода к власти сразу начали региональные реформы. Это диктовалось и европейскими принципами: развитие гражданского общества, субсидиарность, открытость, гибкость [6]. Был принят закон о самоуправлении в гминах [9]. Но далее реформа затормозилась. По мнению одного из ее авторов, Е. Регульского, причинами торможения были разрушение единства правившей «Солидарности», что нивелировало ключевое условие реформы – политическую волю государственного руководства [5], противодействие профсоюзов, учителей и др. По нашему мнению, сыграло роль и то, что, хотя реформа 1975 г. «перетасовала» элиты, за 15-20 лет они вновь укрепились и не были заинтересованы в радикальных изменениях. Но правительство все же продавало реформу. Через 8 лет после «гминного закона» были приняты законы о других уровнях административно-территориального устройства – уездном [10] и воеводском [11].

На гминном уровне исполнительная власть организационно не представлена, на уездном – действуют территориальные подразделения ряда органов исполнительной власти (так называемая необъединенная администрация). Но это не означает, что государство на этих уровнях «отсутствует». Оно это делает не только через упомянутые территориальные подразделения, а также администрации воевод, но и через возложение государственных задач на органы самоуправления, в первую очередь исполнительные – войтов (в селах), бурмистров и президентов (в городах), а также правления уездных советов во главе со старостами. Такое возложение осуществляется законами и соглашениями органов самоуправления и правительственной администрации. На выполнение делегированных полномочий государство выделяет ассигнования. В структуре местных бюджетов они составляют 50-85%. По мнению исследователей, отчисления от налогов, являющиеся основным источником пополнения бюджетов уездов и воеводств, недостаточны для выполнения их функций [1, с. 43].

Модель местных органов государственной власти на воеводском уровне включает, во-первых, воеводу как представителя правительства, руководителя объединенной администрации, представителя Госказначейства. Назначается он Совмином по представлению министра (теперь это министр администрации и информатизации) на время полномочий правительства. Уходит в отставку вместе с правительством [12]. В настоящее время среди 16 воевод 14 представляют «Гражданскую платформу», еще 2 – Крестьянскую партию.

Премьер осуществляет надзор за воеводами с точки зрения соблюдения законов и политики правительства, целесообразности, добросовестности и хозяйственности. Премьер может отменять распоряжения воевода и других органов администрации.

Местная администрация делится на объединенную и необъединенную. К первой относятся комендатура полиции, пожарной охраны, управления образования, охраны памятников, инспекции охраны растений, охраны окружающей среды, стройнадзора, ветеринарная, торговая и фармацевтическая и др. Они подчиняются воеводе и министрам. Их руководители назначаются воеводой, а некоторые (пожарной охраны) – с его согласия.

«Политическим офисом» воеводы является коллегия. В нее входят вице-воеводы, гендиректор администрации, начальник полиции, пожарной охраны.

К необъединенной администрации относятся: руководители налоговых служб, командующие военными округами, руководители военкоматов, казначейских управлений, пробирных палат, горных управлений, региональных дирекций государственных лесов, водохозяйственных, таможенных, морских, статистических управлений, инспекций финансового контроля, морского и речного судоходства, пограничной охраны,

санитарные инспекторы, ветеринарные врачи и др. Они подчиняются центральным органам власти. Это не значит, что с воеводами они не связаны. Их назначение осуществляется по предложению или с согласия воеводы. Они согласовывают с воеводой проекты актов, подают ему информацию о деятельности. Министр, которому орган необъединенной администрации подчиняется, может приостановить действие приказа воеводы и обратиться к Премьеру для разрешения спора. Органы необъединенной администрации действуют и на уездном уровне, где они взаимодействуют со старостами.

Итак, взаимодействие центральных и местных органов исполнительной власти Польши обусловлено реализацией политики в разных сферах. Ее направления разрабатываются центральными органами, но недооценивать роль воевод не стоит. Они не только координируют местные структуры власти, но и интегрируют направления политики в различных сферах.

Поскольку субъектами региональной политики являются не только госорганы, воеводы служат связующим звеном между центральной властью и самоуправлением. Поэтому вторым направлением взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти является реализация контрольной функции. Контроль осуществляется за выполнением органами самоуправления собственных и делегированных полномочий. В первом случае предметом контроля является законность, во втором – также целесообразность, добросовестность. Органами контроля являются Премьер и воевода. Другие министры также участвуют в этом процессе. Так, для заключения органами самоуправления международных соглашений их должен согласовать глава МИД. К министру проекты таких соглашений поступают через воеводу.

Таким образом, модель центральных органов власти Польши прошла путь реформ, связанный с изменениями режима, – от авторитарного, как выход из первоначальной нестабильности государства, к послевоенному, формально демократическому и фактически авторитарному, далее – к современному демократическому. В отличие от Франции, традиции политики трансформируют Польшу в парламентско-президентскую республику.

Взаимодействие центральных и местных органов власти обуславливается формой правления, политическим режимом, административно-территориальным устройством. Общей тенденцией является сокращение присутствия органов исполнительной власти на низших уровнях административно-территориального устройства. Государство постепенно передавало функции самоуправлению, преимущественно путем делегирования. Само же оно концентрировалось на разработке политики, ее ресурсном обеспечении, контроле. Это повышает вес политических механизмов взаимодействия, к которым относятся принципы развития государства, программные принципы правительства, программные положения партий и т.п.

Список литературы

1. Головинська В. Регіональна політика України в контексті євроінтеграції: досвід Польщі // Збірник наукових праць УАДУ: в 4 ч. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 2. Ч. II.
2. Конституция Польской Народной Республики 1952 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.polska.ru/polska/polityka/uc/konst_52.html (дата обращения: 23.07.2012).
3. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі [Электронный ресурс]. URL: <http://glavcom.ua/articles/2695.html> (дата обращения: 22.07.2012).
4. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевих органів виконавчої влади в Польщі [Электронный ресурс]. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2010_1/10pllvp.pdf (дата обращения: 23.07.2012).
5. Регульський Є. Реформа місцевого самоврядування в Польщі очима очевидця [Электронный ресурс]. URL: <http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/login68.pdf> (дата обращения: 23.07.2012).
6. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати [Электронный ресурс]. URL: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html> (дата обращения: 23.07.2012).
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw. 1997. № 78. Poz. 483.
8. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1935. № 30. Poz. 227.
9. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. 2001. № 142. Poz. 1591.
10. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. 1998. № 91. Poz. 578.
11. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. 1998. № 91. Poz. 576.
12. Ustawa o wojewódzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r. // Dziennik Ustaw. 2009. № 31. Poz. 206.
13. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw. 1921. № 44. Poz. 267.

DEVELOPMENT OF INTERACTION BETWEEN CENTRAL AND LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES IN POLAND

Evgenii Viktorovich Pereguda, Ph. D. in Political Science, Associate Professor, Senior Researcher
Department of Political Science
Kiev National University of Civil Engineering and Architecture, Ukraine
yevgennn@ukr.net

The author analyzes the interaction between central and local executive authorities in Poland during the period from the beginning of the 1920s till nowadays, reveals the laws of the historical dynamics of such interaction, the identification of its political mechanisms, pays particular attention to the administrative reforms of the 1990-2000s, including the reform of local and regional administration system, and ascertains that the main instrument of regions empowerment was powers delegation.

Key words and phrases: president; government; prime minister; ministry; voivode; voivodship; administration; district; commune; self-government.