

of 1971 is important for a reasonable legal coverage of a reformation process, when major changes in society took place and complicated and contradictory social and economic, political and legal processes continued.

Legal analysis of an indicated issue was carried out in the works of O. M. Pozdniakov and D. A. Havrylenko. In 1972 a collection of materials prepared by fellow workers of the Department of political and educational work of the Ministry of Internal Affairs of the USSR such as B. Mykhailov, V. Pryshchepenko, L. Kaverzin and B. Rudyk was published. It was dedicated to the issues of discipline strengthening in the Internal Affairs Bodies.

The study examines disciplinary legal relations under the Disciplinary Statute of the Internal Affairs Bodies of 1971.

The article aims to study disciplinary legal relations of the militia in the Disciplinary Statute of the Internal Affairs Bodies of 1971.

The objective of the study is to conduct a systematic analysis of the basic standards and regulations of the Disciplinary Statute of militia of 1948 and the Disciplinary Statute of the Internal Affairs Bodies of 1971.

In general we can say that Disciplinary Statute of 1971 was aimed at strengthening the discipline of internal affairs officers, it met the requirements of time and was aimed at increasing the efficiency of the entire system of the Ministry of Internal Affairs of the USSR.

Keywords: *disciplinary legal relations, Disciplinary Statute, encouragement, penalties, militia, persons of ordinary, middle and officer ranks, Internal Affairs Bodies.*

УДК 342.5(438)

М. І. МАРЧУК,

кандидат юридичних наук, доцент,

начальник кафедри конституційного та міжнародного права

факультету підготовки фахівців для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми Харківського національного університету внутрішніх справ

ТЕРИТОРІАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ У РЕЧІ ПОСПОЛІТІЙ

Висвітлено особливості здійснення територіального самоврядування на польських землях у Речі Посполитій. Розкрито вплив територіальних поділів Польщі на процеси формування самоврядно-адміністративних систем та самоврядних концепцій на території окупованих польських земель. Досліджено процес еволюції нормативно-правового регулювання територіального самоврядування у період визвольної боротьби польського народу. Особливу увагу приділено практичним аспектам взаємодії між органами територіального самоврядування та місцевими урядовими адміністраціями Речі Посполитої.

Ключові слова: *гміна, повіт, воєводство, самоврядування, територія, адміністрація, компетенція, повноваження, влада, управління.*

Конституція України поряд із принципом верховенства права, відповідальності держави, визнання людини найвищою соціальною цінністю та іншими демократичними принципами проголошує принцип гарантування місцевого самоврядування. На забезпечення реалізації цього принципу створення дієвої системи місцевого самоврядування, яка б відповідала міжнародним стандартам і яка б стала невід'ємною частиною політико-правового життя українського суспільства, значний вплив має (зважаючи на європейський вектор національної політики) досвід становлення місцевого самоврядування у країнах Європейського Союзу.

За таких умов *особливої актуальності* набуває дослідження еволюції державно-правових основ територіального самоврядування

Польщі – країни, що мала багато спільного з Україною як у далекому минулому, так і в епоху існування соціалістичного табору. На сучасному етапі розвитку Україна та Польща також мають низку спільних рис: геополітичне становище, чисельність населення, державно-правові характеристики тощо. Посиліло актуальність дослідження еволюції територіального самоврядування Польщі факт тривалого перебування польських земель у складі інших держав Європи, оскільки самоврядні інститути Польщі ввібрали в себе позитивні елементи законодавчого врегулювання цих країн, а це у подальшому сприяло виробленню власних самоврядних концепцій.

Проблемам еволюції територіального самоврядування Польщі у вітчизняній літературі

приділялося небагато уваги, оскільки більшість робіт державознавців стосувалися тих чи інших аспектів територіальної організації розвинених капіталістичних держав, а республікам, які раніше знаходились у сфері радянського впливу, приділялося набагато менше уваги. Еволюція адміністративно-територіального устрою та самоврядування Польщі розглядалися у роботах Т. Біго, О. Головка, І. Грицяка М. Драгоманова, С. Каргіна, Ю. Панейка, С. Томашівського, О. Ярмиша та ін. В іноземній, насамперед у польській, конституційно-правовій та адміністративно-правовій науці історико-правові, загальнотеоретичні та практичні аспекти територіального самоврядування досліджувалися В. Вітковським, Б. Заводською, М. Ельжановським, Х. Іздебським, Т. Крушевським та іншими вченими.

Метою цієї статті є з'ясування особливостей здійснення територіального самоврядування на польських землях у період Речі Посполитої.

Державний устрій польсько-литовської Речі Посполитої в цілому сформувався в часи шляхетської демократії XVI ст. Він являв собою приклад децентралізації державної влади, подібний до англійської. То була, як зрештою і в інших порівнюваних державах перед буржуазними революціями, феодальна децентралізація, що межувала з роздробленістю. У Польщі вона спиралася на монополію шляхетського стану, який протримався до 1791 р., тобто до дати видання Права про королівські міста [1, s. 23] й Урядової постанови від 3 травня [2, s. 41], які відкрили шлях поширенню громадянських прав на членів інших станів, починаючи з багатого міщанства.

Першоосновою територіальної адміністрації Королівства Польського в рамках первинної одиниці територіального поділу (землі) було шляхетське земське самоврядування. Землі являли собою давні князівства, які ще з часів феодальної роздробленості зберегли традиції самостійності, певної автономії, а тому мали власну управлінську ієрархію, земський суд і сеймик. Службовці і земські судді могли набиратися тільки з-поміж осілої на цій землі шляхти.

Землі перебували в різному відношенні до воеводства, під яким розумілася територіальна одиниця, де управляв воевода – найвищий правитель в ієрархії земських управлінь. За основу бралася тотожність землі й воеводства, хоча вже тоді йшлося про земський сеймик і земський, а не воеводський суд. Але земля могла бути також і частиною воеводства – виділеною (окремою землею в межах воеводства) або звичайною (коли воеводство повністю ділилося на

землі – наприклад, Мазовецьке воеводство складалось із десяти земель).

Велике Князівство Литовське ще з часів, що безпосередньо передували Люблінській унії 1569 р., мало прогресивний для того періоду системний адміністративно-територіальний поділ. Воеводства там ділилися на повіти, а литовський повіт за статусом прирівнювався до коронної землі. Що ж стосується Польського Королівства («Корони»), то там повіт був допоміжною одиницею, яка з'явилась у XIV ст. виключно з метою шляхетського судочинства, хоча потім до її відання відійшли також справи, що стосувалися податків та адміністрації. У будь-якому разі коронний повіт не мав нічого спільного з управлінням старости, який спочатку визнавався представником монарха у групі земель, а потім поступово перетворився на земського урядовця (насамперед судового) і розпорядника монаршого (загальнодержавного) майна. Старост у Короні було набагато менше, ніж повітів. У Литві ж староста був у кожному повіті.

Базовим органом шляхетського самоврядування був сеймик. Зазвичай сеймики збирав монарх. Але в часи занепаду державного устрою, що виявилось у зростаючій неспроможності центральної влади і сейму, паралізованого через *liberum veto*, сеймики вийшли з-під цієї формальної залежності й почали збиратися без спеціального дозволу, вирішуючи всілякі справи, що цікавили шляхту («сеймиківі правління»). У 1717 р. було здійснено спробу припинити діяльність сеймиківих правлінь, але на практиці жодних змін не відбулося, оскільки не було створено органів, які могли б перейняти на себе функції сеймиків.

Такі органи заснував тільки Чотирирічний Сейм у 1789 р. Це були комісії цивільно-військового порядку («*komisje porzadkowe cywilno-wojaskowe*»), які використовували деякий досвід «комісій належного порядку», що були створені в 1765 р. з метою упорядкування справ окремих міст королівства. Члени порядкових комісій обиралися на два роки відповідним сеймиком (у Литві крім виборних членів до складу комісії за посадою входили найвищі земські урядовці). У часи повстання під проводом Т. Костюшка до складу порядкових комісій було включено також представників міщанства. Існувало також, хоч дуже обмежене, самоврядування й інших класів. Зокрема, в містах (королівських та приватних) діяли міські ради, які дедалі частіше називалися магістрами, очолювані бургомистрами (потім також і президентами). Вони представляли широкі

кола міського населення. Такі органи досить рідко формувалися шляхом виборів. Ситуація змінилася лише в 1791 р. з виданням Права про королівські міста [1, с. 23]. У «вільних містах» (якими стали всі королівські міста) мали діяти установчі збори, що складались із власників нерухомості та обраних громадою магістратів на чолі з президентами або війтами. Сільське самоврядування існувало в межах громади, а його органами були війт і присяжні, повністю підпорядковані власникові села. Створені були також і органи місцевого самоврядування вищого рівня: край було поділено на двадцять чотири округи, названі відділами, на території яких діяли окружні збори. У свою чергу, представник кожного із відділів засідав у Сеймі як представник міщанства.

Великий вплив на територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польщі мали поділи Польщі. Перший поділ Польщі був закріплений Петербурзькими конвенціями 1772 р. [3, с. 382] між Росією і Австрією, а також між Росією і Пруссією. Відповідно до цих документів Австрія отримала території по північному схилу Карпатського хребта, населені поляками та українцями. Майже всі ці землі залишалися у складі Австрії до 1918 р. і мали назву «Королівства Галіція і Лодомерія». Галіція поділялася на 18 округів, які управлялися окружними начальниками – старостами. На чолі самої провінції стояв губернатор. У 1775 р. в Галіції був запроваджений становий сейм, у якому засідали представники трьох станів: магнатів, шляхти і королівських міст. Однак повноваження сейму були обмежені: він міг обговорювати подання, зроблені урядом, і звертатися до імператора із проханнями.

Пруссія отримала Помор'я (крім Гданська) і частину Великої Польщі, Росія – українські й білоруські землі на схід Західної Двіни, Друти і Дніпра, а також Латгалію. Сейм у 1773 р. змушений був ратифікувати дані угоди. У той же час на цьому і на наступних сеймах були прийняті й рішення, спрямовані на внутрішню стабілізацію Польщі. Була створена Постійна рада для здійснення функцій уряду в період між сеймами. Чотирирічний сейм (1788–1792 рр.) 3 травня 1791 р. прийняв Конституцію Польщі [4], що зміцнювала центральну виконавчу владу. Виборність короля замінювалася виборністю династії. При королі створювалася рада «Стражі законів», що складалася з примаса і 5 міністрів, які призначалися королем. Король очолював раду, мав право призначати єпископів, сенаторів, чиновників і офіцерів, у випадку війни здійснював верховне командування армією.

Скасовувалися посольські інструкції, конфедеративні сейми і *liberum veto*. Реформувалася також і судова система. Великою помилкою патріотичної партії сейму було її звертання за підтримкою до Пруссії, котра насправді прагнула до подальших поділів Польщі.

За підтримки Росії у травні 1792 р. старошляхетською партією була створена Тарговицька конфедерація, метою якої була ліквідація Конституції від 3 травня. Російські війська, яких запросили конфедерати, вступили у Варшаву. Лідери патріотичної партії змушені були залишити країну. Повернулися старі порядки. Зі свого боку, Пруссія також увела в Польщу свої війська, що зайняли Данциг і Торн. За таких умов другий поділ Речі Посполитої був неминучим. 12 січня 1793 р. між Росією і Пруссією була підписана нова конвенція, за якою Росія отримувала українські та білоруські землі з містами Мінськ, Слуцьк, Пінськ, Житомир, Кам'янець-Подільський. Пруссії дісталися частина Великої Польщі, Куявія, а також Гданськ.

Сейм 1793 р. (останній в історії Речі Посполитої) змушений був ратифікувати договори з Росією і Пруссією [5], що закріплювали результати другого поділу. Одночасно була затверджена нова конституція, що фактично перетворювала Польщу на васала Російської імперії.

Польські патріоти не змирилися з рішеннями Сейму і в березні 1794 р. оголосили в Кракові про початок повстання проти іноземних військ. На чолі повстання встав Т. Костюшко, при ньому була створена Головна національна рада. У першому великому бої – при Рацлавицях – повстанська армія здобула перемогу над російськими військами. У квітні перемогли повстання у Варшаві й Вільнюсі. 7 травня 1794 р. Т. Костюшко видав Поланецький універсал [6], яким селянам дарувалась особиста воля, скорочувалися розміри панщини, визнавалося спадкоємне право селян на оброблювані ними землі.

На території сіл було зроблено спробу створення публічних адміністрацій. Край мав бути поділений на дозори, що включали у себе по 1000–1200 господарств. На чолі дозору стояв дозорець, який призначався порядковою комісією. Передбачалося, що в майбутньому він призначатиметься з кандидатів, представлених через самоврядні одиниці шляхти, міщанства і навіть селян. Однак шляхта всіляко саботувала проведення цього універсалу в життя, а в самій Варшаві почалися зіткнення між Головною національною радою і міщанами на чолі з К. Конопком, що виступали за більш радикальні заходи. Тим часом у червні пруські війська вступили у Краків, а росіяни у серпні взяли

Вільнюс. У листопаді, не витримавши натиску армії О. В. Суворова, здалася і Варшава.

Поразка повстання призвела до ліквідації Речі Посполитої. 3 січня 1795 р. було підписано конвенцію про третій поділ Польщі між Росією й Австрією, а 24 жовтня подібну ж конвенцію було укладено між Пруссією і Росією. Третій поділ польських земель перервав подальшу модернізацію давньопольської моделі територіальної адміністрації. Пізніше вже не було можливості повернення цих традицій місцевого самоврядування навіть у так званих напівсуверенних польських державних організаціях – Варшавському князівстві (1807–1815), Конституційному Королівстві Польському (1815–1830) та у вільному місті Кракові, званому Річчю Посполитою Краківською (1815–1846). Ці державні організації, за частковим винятком Речі Посполитої Краківської, спиралися на принципи французького централізму, запроваджені у Варшавському князівстві, а після його розпаду – в територіальних організаціях його колишніх земель. Тому тогочасне територіальне самоврядування в Польщі формувалось у межах відповідних інститутів держав, що поділили її територію.

Перед початком Першої світової війни інститут місцевого самоврядування був відсутній на переважній частині території Польщі, що відійшла внаслідок розподілу до складу Російської імперії, тобто в Королівстві Польському. Винятком було самоврядування сільських гмін, запроваджене в 1864 р. внаслідок результату січневого повстання. Гміни Королівства були збірні, тобто включали певну кількість сіл, з яких кожне становило громаду як допоміжну одиницю самоврядування гміни з діючим в його рамках самоврядуванням громади.

Королівство Польське, як і інші землі з «неросійським» населенням (у тому числі й Литва), було виключене із Земської реформи 1864 р., мета якої полягала у запровадженні самоврядування у вигляді губернських і повітових земств. На Королівство не поширювалася також реформа 1870 р., суть якої полягала у запровадженні міського самоврядування. Відсутність у Королівстві міського самоврядування було рідкістю для Європи тих часів. Міське і повітове самоврядування з'явилося в Королівстві тільки під час Першої світової війни в умовах австро-німецької окупації, та й то в малодемократичному вигляді [7, s. 41].

На території польських земель, що відійшли до Пруссії (Сілезія (захоплена в 1740 р.), а також, після трьох поділів Польщі, Велика Польща, Помор'я, більша частина Мазовії,

частина Малої Польщі)¹, була запроваджена прусська адміністративна система. Провінції поділялися на департаменти, департаменти – на округи (повіти). Шляхетське самоврядування було ліквідовано, адміністративну владу здійснювали ландрати. Місцеве самоврядування мало місце у трьох із чотирьох ланок адміністративно-територіального поділу, а саме – в гміні (яка включала лише одне село), повіті (повіти були відносно невеликі), а також у провінції (наприклад, Великопольській). Пруське самоврядування мало відмінності залежно від провінції і моделі територіального самоврядування. Так, у гмінах це виявилось у рівності міської ради і магістрату, за наявності інституту професійних членів магістрату, які обиралися на повторний термін; у повітах – у поєднанні в компетенції ландрату (старости) повноважень органу урядової адміністрації і керівника виконавчого органу місцевого самоврядування; у провінціях – у наявності відокремленого від урядової адміністрації апарату провінційного сейму з головою (маршалком) і директором (крайовим старостою). Загалом же таке самоврядування характеризувалося малодемократичною виборчою системою і досить тісним зв'язком місцевого самоврядування з адміністративним судочинством (організаційний зв'язок із судами першої та другої інстанції, передача адміністративним судам певних наглядових повноважень щодо самоврядування тощо).

Згідно із третім поділом до складу Австрії були включені землі між річками Пилицею, Віслою і Бугом, котрі отримали офіційну назву «Західної Галіції». У 1803 р. всі ці землі були об'єднані в одну провінцію, але внаслідок війни із Францією у 1809 р. Західна Галіція та Замойський округ були втрачені й перейшли до Франції.

Місцеве самоврядування на території, що відійшла до Австрії, функціонувало в межах сформованої у 60-ті роки XIX ст. автономії коронних країв. Коронними краями були, зокрема, Галіція і Шльонськ (який включав і Шльонськ Цешинський). Органи цього самоврядування формувались на виборах, які були ще менш демократичними, ніж у землях, що відійшли під владу Пруссії.

У кожному коронному краї існував власний крайовий сейм, до компетенції якого входило

¹ Землі, приєднані під час першого поділу, отримали назву Західної Пруссії і Принотецького округу, під час другого та третього розподілів – Південної Пруссії, Новосхідної Пруссії та Нової Сілезії.

прийняття рішень у «справах краю». Сеймом обирався крайовий відділ, який був виконавчим органом сейму і водночас наглядовим органом самоврядування. Всюди діяли гмінні органи місцевого самоврядування, структури яких відрізнялися одна від одної залежно від коронного краю. Галичанське самоврядування відзначалося нетиповою для цієї частини Європи відсутністю поділу на міські та сільські гміни, а також формальним розподілом виконавчих повноважень між начальником гміни і «колегіумом зверхності» (колегіальним представницьким органом). Самоврядування гміни австрійського Шльонська загалом не відрізнялося від галицького, але його органи мали інші назви: аналогом галицької ради був відділ, а аналогом «колегіуму зверхності» – рада або правління. Відмінним від Галичини було те, що у Шльонську взагалі не було повітового самоврядування. Галицьке повітове самоврядування вирізнялося дуалізмом: виконавчий орган (повітовий відділ) очолював голова, тоді як повітовий староста виступав представником центральної влади.

Після Першої світової війни відроджена польська держава продовжила правові традиції, що залишилися від періоду поділу Польщі. Це стосувалось також права й інститутів місцевого самоврядування.

У перші повоєнні роки система місцевого самоврядування не була однаковою на всіх польських землях. Устрій територіального самоврядування відрізнявся залежно від колишньої приналежності території і навіть від її статусу у складі окремої держави-загарбника [8, s. 141]. Уніфікація основ організації і функціонування органів самоврядування здійснювалася поступово, причому на весь край поширювалися акти колишнього Королівства Польського. В останню чергу уніфікація поширилася на території, що були під владою Пруссії, зокрема на Шльонське воєводство, яке в 1920 р. отримало статус автономії.

Інститути самоврядування Королівства Польського [9] по суті сформувалися на базі декретів 1918–1919 рр.: про гмінні ради [10], про тимчасову виборчу ординацію до повітових сеймиків [11], про міське самоврядування [12], про тимчасову повітову ординацію [13] тощо. Ці акти впроваджували самоврядування на рівні гміни і повіту, подібне до пруського варіанта, але з домінуванням представницьких органів: міських і гмінних рад, а також повітових сеймиків. Слід зауважити, що повітові сеймики не формувалися шляхом безпосередніх виборів, а їх члени обиралися членами міських і гмінних рад цього повіту.

Березнева Конституція 1921 р. [14] закріплювала положення про те, що Річ Посполита Польська буде свій устрій на засадах широкого впровадження територіального самоврядування, передає представницьким органам самоврядування відповідний обсяг повноважень, особливо в галузях культури, господарювання й управління. Таким чином, закріплювалося не тільки широке запровадження територіального самоврядування, але й автономія, яка могла стосуватися найвищих одиниць адміністративно-територіального поділу, тобто воєводств.

Воєводства почали утворюватися ще в 1919 р., однак до 1938–1939 рр. наголошувалося на їх тимчасовому характері, хоча на практиці це не підтвердилось. У 1922 р. було прийнято закон «Про засади загального воєводського самоврядування, зокрема щодо львівського, тернопільського і станіславського воєводств» [15]. Цей базовий закон був прийнятий з метою здобуття прихильності держав Антанти у справі визначення кордонів польської держави, однак документів, які б конкретизували загальні приписи цього закону, видано не було. Воєводське самоврядування діяло тільки там, де воно існувало на відповідному рівні ще до окупації та поділу польської території, а також у трьох воєводствах (Познанському, Поморському, Шльонському), які раніше перебували під владою Пруссії і тому продовжували традиції пруських провінцій. При цьому, особливо після травневого перевороту 1926 р., обсяг самостійності територіального самоврядування був суттєво обмежений (наприклад, у 1928 р. було запроваджено принцип домінування компетенції урядової адміністрації, а не органів самоврядування). У межах самоврядування натомість було посилено компетенцію виконавчих органів за рахунок представницьких.

У Квітневій Конституції 1935 р. [16] не було сформульовано ані засад широкого застосування територіального самоврядування, ані, тим більше, автономії воєводств. Натомість територіальне самоврядування визнавалось особливою частиною державної адміністрації.

Ще перед прийняттям цієї конституції де-структивне ставлення до територіального самоврядування, яке відповідало загальній тенденції формування авторитаризму як режиму, проміжного між демократією і фашизмом, знайшло своє відображення в законі від 23 березня 1933 р. «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» [17]. У польській науковій літературі щодо цього закону використовується також назва «Закон “Про рівні територіального поділу”» («ustawa skaleniowa»). Цей закон уні-

фікував устрій гмінного, міського, повітового самоврядування в усій державі, за винятком Шльонського воєводства. Він не стосувався воєводського самоврядування, яке й надалі функціонувало на попередніх засадах лише на території, що раніше перебувала під владою Пруссії.

Цей закон запровадив єдині назви і структуру самоврядування сільської гміни, а також міського і повітового самоврядування. При цьому на час його введення в дію повітове самоврядування в колишній Галичині на практиці вже не діяло. Цей закон ділив органи територіального самоврядування на установчі (точніше, установчі й контролюючі) і виконавчі (керівні й виконавчі). Із цього ясно видно, що почав діяти принцип домінування компетенції виконавчих органів: діяльність установчих органів вважалась доцільною лише у випадках, конкретно передбачених приписами цього закону.

Установчими органами були гмінні, міські і повітові ради. До введення в дію вищевказаного закону на територіях, які свого часу перебували під владою Пруссії і Росії, такими органами були повітові сеймики. До виконавчих органів належали міські та гмінні правління, а також повітові відділи. Очолював гмінне правління вїйт, а на чолі міського правління, залежно від величини міста, стояли бургмістр або президент, які обиралися відповідною радою, але їх кандидатури підлягали обов'язковому затвердженню органами урядової адміністрації. Закон передбачав, як і у пруському варіанті, інститут професійних кураторів гмін, тобто можливість їх обрання на подвійний строк діяльності установчих органів.

На чолі повітового відділу стояв староста як орган загальної урядової адміністрації. Стосувалося це також середніх міст (із населенням понад 25 тис. жителів), які були виключені з «повітових комунальних зв'язків».

Великі міста (із населенням понад 75 тис. жителів) з 1928 р. (тобто з часу видання президентом розпорядження про організацію і межі діяльності загальної урядової адміністрації) вважалися міськими повітами, що характеризувалися певним адміністративним дуалізмом. Поряд діяли міські старости як органи урядової адміністрації і президенти міст як куратори міських гмін.

Вибори до міських рад були безпосередніми, а до повітових – опосередкованими. Членів повітових рад обирали члени гмінних і міських рад цього повіту. Опосередкованість виборів могла також стосуватись і сільських гмін, оскільки «ustawa skaleniowa» запровадила єдиний (за виключенням Шльонського воєводства) тип

збірної гміни, яка складалась із окремих сіл-громад, як це було прийнято на території Королівства Польського. Для всіх більших громад, у тому числі й для колишніх гмін, що включали одне село (тобто для тих, що перебували під пруською й австрійською владою), цей закон передбачав утворення громадських рад, які обиралися членами громади відкритим голосуванням. Там, де діяли громадські ради, членів ради гміни обирали члени громадської ради цієї гміни. Як наслідок, безпосередні вибори до гмінних рад проводились лише в тих гмінах, де були відсутні громадські ради.

Закон «Про рівні територіального поділу» розширив перелік засобів контролю за діяльністю органів самоврядування і стимулював втручання наглядових органів у діяльність органів самоврядування, оскільки наглядовими повноваженнями наділялися не тільки органи самоврядування вищих рівнів, але й органи загальної урядової адміністрації.

Приписи цього закону не стосувалися м. Варшави, самоврядування якого діяло на основі приписів, прийнятих ще на початку відродження Польщі. У 1934 р., посилаючись на незадовільне ведення фінансового господарства (хоча фінансові проблеми були характерні не тільки для варшавських, але й для багатьох інших гмін), уряд розпустив міську раду столиці і створив на підставі спеціального розпорядження президента комісаріати, а саме Тимчасове міське правління і Тимчасову міську раду. У 1938 р. вийшов закон «Про гмінне самоврядування в м. Варшаві» [18], і на його основі було проведено вибори до міської ради. Оскільки внаслідок виборів жодна зі сторін не набрала абсолютної більшості голосів, яка уможливила б обрання нового керівництва, то до вересня 1939 р. діяло попереднє правління комісаріатів на чолі зі С. Стажинським, який зробив вагомий внесок спочатку в розвиток, а потім і в оборону міста. Для Варшави як для самоврядної одиниці рівня воєводства був характерний дуалізм адміністрації: крім президента, як аналог воєводи діяв Комісар Уряду в м. Варшаві, якому підпорядковувались міські старости.

Отже, підставі вищевказаного можна дійти таких **висновків**:

1. Першоосновою територіальної адміністрації Королівства Польського в рамках первинної одиниці територіального поділу (землі) було шляхетське земське самоврядування. Землі являли собою давні князівства, що зберегли традиції самостійності чи певної автономії, а тому мали власну управлінську ієрархію,

земський суд і сеймик, що був базовим органом шляхетського самоврядування. В часи за-непаду державного устрою діяльність сеймикових правлінь була припинена; їх замінили комісії цивільно-військового порядку, до яких із часом увійшли представники різних станів.

2. Значний вплив на територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польщі мали поділи Польщі, під час яких на окупованих польських землях діяв територіальний поділ, місцеве управління та територіальне самоврядування, характерне для країн-загарбників. Ця ситуація мала місце аж до закінчення Першої світової війни.

3. У повоєнні роки була здійснена уніфікація основ організації і функціонування органів самоврядування, причому на весь край поширювались акти колишнього Королівства

Польського. Процес уніфікації структури повітового і гмінного самоврядування відповідав особливостям тогочасного державного устрою, тобто формуванню традицій авторитаризму на території Польщі. Поступова ліквідація воєводського самоврядування майже на всіх польських землях, сильний контроль за здійсненням самоврядування, обмежена сфера його владних повноважень, а також посилення опосередкованості під час виборів в установчі органи були проявами авторитаризму за засадничого прийняття форм самоврядування, характерних для країн Центральної Європи.

У контексті розвитку цієї тематики перспективними вважаємо подальші дослідження правового статусу органів місцевого самоврядування на території Західної України у складі Польщі у 1918–1939 роках.

Список використаних джерел

1. Izdebski H. Historia administracji / H. Izdebski. – Wyd. 4. – Warszawa : Liber, 1997. – 352 s.
2. Izdebski H. Historia mysli politycznej i prawnej / H. Izdebski. – Wyd. 5, rozsz. – Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2013. – 319 s.
3. История Польши. Т. 1 / под ред. В. Д. Королюка, И. С. Миллера, П. Н. Третьякова. – М. : АН СССР, 1956. – 642 с.
4. Стецюк П. Перша Конституція Польщі (1791): спроба правового аналізу / Петро Стецюк ; Укр.-Польський Клуб Конституціоналістів ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Юрид. ф-т ; Вища шк. права і адмін. в Перемишлі (Респ. Польща). – Львів : Астролябія, 2010. – 112 с.
5. Мартенс Ф. Ф. Собрание Трактатов и Конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. Т. V. Трактаты с Германией / Ф. Ф. Мартенс. – СПб. : Тип. М-ва Путей Сообщения, 1880. – 447 с.
6. Akty Powstania Kociuszki / wyd. Sz. Askenazy i W. Dzwonkowski. – Т. 1, cz. 1 : Protokoly i dzienniki Rady Zastpczej Tymczasowej i Rady Najwyższej Narodowej. – Kraków : Nak. Akademji Umiejętności, 1918. – 471 s.
7. Wrzyszc A. Samorząd gminny a zmiana granic administracyjnych w Królestwie Polskim / A. Wrzyszc // Samorząd terytorialny i rozwój lokalny. – 1991. – № 4. – S. 41–46.
8. Izdebski H. Samorząd terytorialny w 2 Rzeczypospolitej / H. Izdebski // Samorząd terytorialny i rozwój lokalny : praca zbiorowa / pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego. – Warszawa : Polis, 1996. – S. 134–156.
9. Czechowski P. Samorząd terytorialny w Polsce: historia, stan obecny, perspektywy rozwoju / P. Czechowski, St. Pątek. – Warszawa : Fund. im. F. Eberta, 1991. – 50 s.
10. Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. O utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Krolewstwa Kongresowego // Dziennik Praw Państwa Polskiego. – 1918. – № 18. – Poz. 48.
11. Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 5 grudnia 1918 r. O tymczasowej Ordynacji wyborczej do Sejmików powiatowych // Dziennik Praw Państwa Polskiego. – 1918. – № 19. – Poz. 51.
12. Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919 r. O samorządzie miejskim // Dziennik Praw Państwa Polskiego. – 1919. – № 13. – Poz. 140.
13. Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919 r. O tymczasowej Ordynacji powiatowej // Dziennik Praw Państwa Polskiego. – 1919. – № 13. – Poz. 141.
14. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1921. – № 44. – Poz. 267.
15. Юхимюк О. До питання про польський Закон про воєводське самоврядування 1922 року // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2002. – Вип. 37. – С. 179–183.
16. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1935. – № 30. – Poz. 227.
17. Ustawa o częściowej zmianie ustroju terytorialnego z dnia 23 marca 1933 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1933. – № 35. – Poz. 294.
18. Ustawa o samorządzie gminy m. st. Warszawy. Najnowszy tekst z dnia 29.08.1938 // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1938. – № 63. – Poz. 479.

Надійшла до редколегії 09.12.2014

МАРЧУК Н. И. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕЧИ ПОСПОЛИТОЙ

Отражены особенности осуществления территориального самоуправления на польских землях в Речи Посполитой. Раскрыто влияние территориальных разделов Польши на процессы формирования самоуправно-административных систем и самоуправных концепций на территории оккупированных польских земель. Исследован процесс эволюции нормативно-правового регулирования территориального самоуправления в период освободительной борьбы польского народа. Особое внимание уделено практическим аспектам взаимодействия между органами территориального самоуправления и местными правительственными администрациями Речи Посполитой.

Ключевые слова: *гмина, уезд, воеводство, самоуправление, территория, администрация, компетенция, полномочия, власть, управление.*

MARCHUK M. I. THE TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN RZECZ POSPOLITA

This article concerns the peculiarities of the territorial self-government on the Polish lands in Rzecz Pospolita. The article provides the analysis of the state-legal evolution of the territorial self-government in Poland. The determination of the Poland government as the research subject has been dictated by the fact that this country had much in common with Ukraine at the different stages of the both nations existence; at the present stage of its development Ukraine and Poland also have the common features. The paper was provided by the story of the study problem; the domestic researchers were listed as well as the foreign ones, in particular the Polish scientists.

The starting point of the research undertaken in the framework of this article, became the XIV-th century that went into history of the Polish nation known as «the szlacta democracy». At that time the characteristic feature of the Poland state system was the feudal decentralization on the verge of disintegration. The author pointed to the Rights of the Royal cities and The Government Regulations adopted in 1791 as of the ending the monopoly of szlacta estate and the beginning of the expansion of civil rights of the others Polish society estates. The description of the various territorial units having been taking place in the Kingdom of Poland in the different stages of its existence was made here too. They are «gmina», «uezd», «voivodship», etc. in terms of interaction between the local self-government with local government administrations of Rzecz Pospolita. There were also considered the powers and the modus operandi of «sejmik» as a basic local government body. The action of liberium veto mechanism has been disclosed here too. Among the historical events that influenced the development of the local self-government in Rzecz Pospolita author calls the Four-year Sejm (1788–1792), the national liberation uprising led by T. Kosciuszko and the territorial separations of Poland. Furthermore, the author paid attention to the changes that were made to the Polish constitution under influence of various, both internal and external factors, which affected the development of the state building in Poland.

Keywords: *gmina, uезд, voivodship, self-government, territory, administration, competence, plenary powers, power, management.*

УДК 340.147

Є. Б. ТІТОВ,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
факультету права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМА РОЗУМІННЯ ЗАСАД ТА МЕХАНІЗМІВ УПРОВАДЖЕННЯ У НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО НОРМ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Визначено причини виникнення проблеми розуміння засад та механізмів упровадження у національне законодавство норм міжнародного права, розкрито її основні елементи. Розглянуто питання співвідношення міжнародного і національного права. Проаналізовано основні концепції імплементації міжнародних норм у національне право. Запропоновано авторське бачення проблеми розуміння засад та механізмів упровадження у національне законодавство норм міжнародного права.

Ключові слова: *міжнародне право, національне право, співвідношення міжнародного і національного права, механізм упровадження, імплементація.*