

Маценко Е. В. Конституционно-правовые основы обоснования прав и свобод человека в современной Украине: состояние и специфика

Актуальность данной проблемы обусловлена рядом объективного характера обстоятельств, что существенно дают о себе знать особенно в годы после распада бывшего СССР и развития независимой суверенной Украины. Существует реальная потребность теоретического осмысления сути конституционно-правового обоснования прав человека для того, чтобы уяснить: а) полноту такого обоснования в контексте мировой и европейской общественной жизни; б) адекватность принципов и механизмов практического обеспечения прав человека в новых конкретно-исторических условиях.

Ключевые слова: демократия, закон, права человека и гражданина, политика.

Matsenko E. Constitutional And Legal Bases Of The Substantiation Of Human Rights And Freedoms In Modern Ukraine: State And Specificity

The urgency of this problem is due to a number of objective nature of the circumstances, they make themselves felt especially in the years after the collapse of the former USSR and the development of an independent sovereign Ukraine. There is a real need for a theoretical interpretation of the essence of the constitutional and legal justification of human rights in order to understand: a) the completeness of such a substantiation in the context of world and European public life; b) the adequacy of the principles and mechanisms for the practical provision of human rights in the new concrete historical conditions.

Keywords: democracy, law, human and citizen rights, politics.

УДК 321.013:342.26 (438)

Бровко О. В.

ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ

Розглянуто еволюцію розвитку місцевого самоврядування Польщі в рамках чотирьох періодів. Виявлено відповідність між змінами віх в історії та змінами в організації та функціонуванні місцевого самоврядування в Польщі. Зокрема, проаналізовано та досліджено організацію місцевого самоврядування в Першій Речі Посполитій, на польських землях у складі інших іноземних держав, в Другій Речі Посполитій та в Польській Народній Республіці. Дано оцінку змінам та переважаючим тенденціям в місцевому самоврядуванні Польщі в кожному з чотирьох періодів його еволюції.

Ключові слова: місцеве самоврядування, Польща, Перша Річ Посполита, польські землі у складі іноземних держав, Росія, Пруссія, Австрія, Друга Річ Посполита, Польська Народна Республіка, адміністративно-територіальний устрій, еволюція, розвиток місцевого самоврядування, Україна

Актуальність. Успішне реформування місцевого самоврядування в Україні неможливе без вивчення багатого досвіду адміністративно-територіальних перетворень зарубіжних країн. За даних умов особливої актуальності набуває дослідження історичного досвіду реформування основ устрою місцевого самоврядування Республіки Польща – країни, що мала багато спільного з Україною як у далекому минулому, так і в епоху існування соціалістичного табору.

Проблемам місцевого самоврядування Польщі у вітчизняній та польській літературі було присвячено чимало робіт науковців, зокрема таких як М. В. Баглай, Л. Д. Воеводіна, Б. Завадська, М. Ельжановська, О. Фролов та інших. Але саме питання еволюції місцевого самоврядування Польщі, не достатньо розкрито і потребує подальшого дослідження вітчизняними науковцями.

Мета статті дослідити та проаналізувати особливості етапів еволюції системи місцевого самоврядування Республіки Польща

Відповідно до мети роботи були поставлені **задачі:**

- 1) розглянути організацію місцевого самоврядування в Першій Речі Посполитій;
- 2) проаналізувати особливості місцевого самоврядування польських земель у складі іноземних держав;
- 3) дослідити організацію місцевого самоврядування в Другій Речі Посполитій;
- 4) вивчити зміни в місцевому самоврядуванні ПНР.

Інститут місцевого самоврядування Польщі є результатом довгої еволюції. Його сучасний стан, проблеми і перспективи неможливо дослідити без аналізу попереднього розвитку. Адже Польща має значний історичний досвід власної державності, що дало змогу їй зберегти спадкоємність у процесі політико-правового будівництва, в тому числі й у сфері організації місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування Першої Річі Посполитої

Основою територіального устрою польського королівства було земське шляхетське самоврядування. У цих одиницях була власна чиновницька ієрархія, земський суд та сеймик. На цих землях чиновники і судді могли обиратися виключно зі стану шляхти. Велике з часів Люблінської унії 1569 р. Литовське Князівство мало систематичний адміністративно-територіальний поділ. Воєводства ділилися на повіти. Литовський повіт був допоміжною одиницею, що виникла в XIV ст. виключно для цілей шляхетського судочинства.

Основним органом шляхетського самоврядування були сеймики, скликані монархом. У періоді дегенерації державного ладу, Сейм був паралізований через *liberum veto*. Після Чотирирічного Сейму в 1789 р. сеймики були замінені цивільно-військовими комісіями. Члени комісії обирались на 2 роки. Під час повстання Костюшки до складу комісії долучили представників міщанства.

Йшлося також і про самоврядування інших станів. Зокрема в містах були створені міські ради на чолі з бургомістром. Країну було поділено на 24 області (відділи), де основні питання вирішувалися на відділових зібраннях. Представник кожного з відділів засідав в Сеймі. Сільське самоврядування виступало у межах громади, а його органами були вїйт і присяжні, що підпорядкувалися власникові села.

Подальша модернізація старопольської моделі територіальної адміністрації була перервана розділом Польщі в 1772-1795 рр. В результаті розділів територія Річі Посполитої була поділена між Росією, Австрією і Пруссією. Наступний етап розвитку місцевого самоврядування польських земель відбувався в рамках традицій держав до яких вони входили [1].

Отже за період існування Речі Посполитої самоврядування мало становий характер та існувало на місцевому рівні серед шляхетського стану у вигляді сеймиків. В містах обиралася місцева влада, а в селах функціонувало сільське самоврядування. Перед розділом Речі Посполитої між Пруссією, Австрією і Росією, вона представляла собою шляхетську республіку з номінальним монархом, безпорадними сеймами і неспроможною центральною владою, з одного боку, та безконтрольним пануванням можновладних сімей, усесильними конфедераціями й автономними повітами, керованими всесильними сеймиками, – з іншого.

Місцеве самоврядування в Польщі у складі іноземних держав

1. Місцеве самоврядування в Польському королівстві Російської імперії

Перед отриманням незалежності в 1918 р. польські землі впродовж 123 років функціонували у складі трьох держав (Австро-Угорщини, Німеччини і Росії) з різним територіальним устроєм і адміністративним поділом. Перед першою світовою війною Польське королівство складалося з 10 губерній та 85 повітів. На чолі губернії був губернський уряд, який очолював губернатор, а в повітах управлінням керував начальник повіту. Самоврядування існувало тільки на рівні сільських гмін. Гміни склалися з громад. Виконавчим органам в гміні був вуйт, а в громаді – солтис. Законодавчими органами були гмінні збори і збори громади. Особливістю територіальної організації був брак самоврядування в містах Польського королівства. Таке ж самоврядування, включно з повітовим, було впроваджено вже під німецько-австрійською окупацією в час Першої світової війни [2].

2. Місцеве самоврядування польських земель у складі Австро-Угорської імперії

У складі Австро-Угорщини, в рамках автономії коронних країв, в польських землях найвищим органом урядової адміністрації був намісник цісаря. Функціонував також крайовий сейм. Адміністративно-територіальний устрій (АТУ) був двоступеневим. В 79 повітах існувала також урядова адміністрація – староста і староство на чолі з намісником, законодавчим органом була рада повіту, а виконавчим - відділ повіту на чолі з маршалком повіту. Самоврядними органами в гмінні були: рада гміни та Колегіум гміни на чолі з вуйтом, а в містах відповідно – рада міста і магістрат з бурмістром або президентом [2].

3. Місцеве самоврядування польських земель у складі Пруссії

У складі Пруссії, на польських землях був чотирьохрівневий територіальний поділ. Найвищою одиницею поділу була провінція, де органом урядової адміністрації управляв надпрезидент. Самоврядним органом був сейм провінції, який обирався повітовими сеймиками і міськими радами міст з повіту. Сейм призначав провінційний відділ і старосту краю. Нижчою ланкою адміністрації були регіони, на рині яких не було самоврядування, а урядовими адміністраціями були обласні відділи на чолі з президентами регіону. На польських теренах у складі Пруссії функціонувало 5 провінцій, які складаються з 12 регіонів.

Самоврядний характер мали повіти, які були одиницями поділу регіону. Специфічну позицію мав ландрат(староста), що призначався королем. Органами міського самоврядування були міські ради і магістрати з бурмістрами і надбурмістрами в більшості міст, а в гмінах – ради гмін (як орган законодавчий) і солтис з лавниками (як виконавчий орган). Незважаючи на високий рівень розвитку місцевого самоврядування в Пруссії, участь поляків в ньому була обмежена передусім виборчою системою, оскільки сеймики на рівні повіту обиралися німецькою шляхтою. Також на подібних засадах функціонував рівень провінції [2].

Таким чином протягом 123 років польські землі входили до складу Росії, Пруссії та Австро-Угорщини, де місцеве самоврядування розвивалося, опираючись на різні підходи та традиції. Так на польських землях у складі Росії місцеве самоврядування майже не розвивалося: міста були взагалі позбавлені права на самоврядування, а єдиною формою самоврядування були сільські гміни з досить обмеженою самоврядністю і повною залежністю від адміністрації на рівні повіту. Натомість в Пруссії було досить розвинуте місцеве самоврядування, проте обмежувалася участь у ньому поляків.

Місцеве самоврядування в Другій Речі Посполитій

Після проголошення незалежності Польщі в 1918 р. необхідно було реформувати державу, встановити засади функціонування державного управління та місцевого самоврядування. Приналежність польських земель різним державам впродовж 123 років породжувала багато труднощів в контексті різної системи управління. Загальна концепція місцевого самоврядування була затверджена березневою конституцією, що була ухвалена 17 березня 1921 р., де відзначалося, що Польща в своєму устрої опирається на засади широкого місцевого самоврядування, передаючи йому необхідні повноваження в сфері управління, культури і економіки. Конституція передбачала встановлення місцевого самоврядування на рівні воєводства, повіту, сільських і міських гмін, але як пізніше виявилось утворення воєводської ланки самоврядування вдалося впровадити лише в трьох з шістнадцяти воєводств Другої Річі Посполитої, а саме в Сілезійському, Познанському, Поморському. Законодавчими органами були міські та сільські ради на рівні гміни і ради повітів у повітах. Виконавчим органом гміни було управління, в містах – магістрат, а в повіті – відділ повіту. Ради гмін обиралися на прямих виборах, натомість повітові ради обиралися виборчою колегією, що складалася з депутатів сільських і міських рад гмін і членів управління сільських і міських гмін. До складу сільських гмін входили громади на чолі з солтисом. Законодавчим органом громади була громадська рада або зібрання жителів громади [3].

Отже в період Другої Річі Посполитої була прийнята конституція, в якій проголошувалося підтримка впровадження широких прав місцевому самоврядуванню. Проте

не вдалося забезпечити впровадження самоврядування на всіх рівнях. Зокрема, лише в трьох воєводствах з шістнадцяти на той час функціонувало місцеве самоврядування.

Місьцеве самоврядування в ПНР

Після Другої світової війни в Польщі місцеве самоврядування існувало на рівні воєводства, повіту, міста і волості і діяло на основі декрету від 23.11.1944 р. З 1950 р., на основі закону від 20.03.1950 р., почалася ліквідація будь-яких форм самоврядування в Польщі. Були створені народні ради, які також виконували загальнодержавні функції [4].

Адміністративна система в ПНР, як і в інших країнах східного блоку базувалася на принципі переваги відомчих структур. Такий стан робив неможливим раціональне проведення соціальної та економічної політики в масштабі країни, а також на регіональному та локальному рівнях, утруднюючи доцільну ієрархізацію і вибір суспільних цілей, а потім – їх досягнення.

Попередній лад залишив також у спадок вельми нездорове змішання політичної сфери з чисто адміністративними функціями, що приводило до змазування розділення політичної відповідальності і чиновницької компетенції. У той час функції управління здійснювало Політбюро ЦК ПОРП разом з партійним апаратом, а роль Ради Міністрів була зведена до чисто виконавчих функцій в якості вищого сегменту державної адміністрації.

Сфера адміністрації не була інституційно відділена від управління державним майном. Крім виникнення на їх стику патологічних явищ (за відсутності менеджерської кваліфікації і позиції) це приводило до відтворення бюрократичних, неефективних форм управління громадським майном та економікою.

Після адміністративної реформи 1975 р. Польща представляла собою організацію 49 малих воєводств, замість попередніх 17, що не мали відповідних навичок та були занадто слабкі та їх відповідно було легше контролювати з центру. Всі основні функції державного управління зосереджувались в центральному уряді [5].

У цій ситуації не функціонувало місцеве самоврядування, а на рівні воєводства були ще органи територіальної адміністрації, котрі мали загальний та спеціальний характер. Запровадження системи 49 воєводств лише складало уявлення про децентралізацію, насправді ж адміністрації спирались на централізовані відомчі структури. Спеціальні адміністрації відповідно були окремо підпорядковані міністерствам в Варшаві.

Однією зі значних проблем місцевої адміністрації була тоді слабка позиція влади загальної адміністрації по відношенню до необ'єднаної адміністрації, підлеглої центральним органам. Тим часом органи загальної адміністрації несли надалі – головну політичну і адміністративну відповідальність за безпеку і громадський порядок. Місцева урядова адміністрація перед 1998 р. була організаційно розкидана, мала ускладнену і нерозбірливу структуру. Отже, необхідна була впорядкованість організаційної і територіальної системи також зміцнення влади загальної адміністрації і обмеження числа необ'єднаних адміністрацій. З точки зору функціонування адміністрації можна стверджувати, що тодішня реформа не вбудувалася міцно в місцеву свідомість, яка часто пам'ятала попередні територіальні структури, які навпаки вкоренилися в людській свідомості, в ідентичність місцевих спільнот, також вони були пов'язані з інфраструктурою, необхідною адміністрації до виконання своїх функцій.

У 1975 р. було ліквідовано повіти (повітові комітети PZPR, Національні Ради на цьому рівні) в політичному сенсі, натомість повітові структури адміністрації функціонували надалі на районному рівні, наприклад у випадках обслуговування лікарень, середніх шкіл, поліції та ін. Функціонування їх у рамках спеціальних поділів спричиняло непорозуміння і ускладнення структур, крім того були вони підпорядковані центральній адміністрації, не підлягаючи місцевому контролю і створюючи наступний рівень централізованої адміністрації соціалістичної держави.

Відсутність місцевого управління і створення нового рівня централізованого адміністрування соціалістичної держави в 1975 р. сприяло поглибленню проблем, в тому

числі проблеми нездатності управляти і виконувати завдання в управлінні в умовах криз і загроз національній безпеці.

Після зміни режиму 1989 р., малі і слабкі воєводства були не тільки не в змозі взяти на себе функції завдань регіонального характеру, а й будь-яких інших більш серйозних повноважень з управління громадськими справами. Польщі було необхідно було якомога швидше досягти рівня такої адміністрації, яка характерна для цивілізованих країн [6].

Отже, до 1989 р. в Польщі адміністративна система була централізованою і базувалася на принципі переваги відомчих структур, що унеможливило проведення соціальної та економічної політики в масштабах країни на регіональному та локальному рівні. Необхідно було провести глибоку структурну реформу публічної адміністрації, яка була розпочата у формі територіальної організації країни і децентралізації.

Висновки. Місцеве самоврядування Польщі зародилося ще в часи Першої Речі Посполитої, але воно обмежувалось становим характером держави. На той час шляхта мала абсолютну владу як на центральному так і на місцевому рівні та старалася зберегти свою владу гальмуючи реформування держави. Іноземні держави цим скористалися і Річ Посполита втратила свою незалежність на 123 роки та була розділена між Росією, Австрією та Пруссією. Весь цей час місцеве самоврядування на польських землях розвивалося в різних умовах, в складі різних держав. Так у складі Росії самоврядування функціонувало лише на рівні сільських гмін та обмежувалося контролем з боку царської адміністрації. Натомість в Пруссії місцеве самоврядування на польських землях розвивалося, але поляки мали обмежений доступ до управління. Після Першої світової війни в 1918 р. Польща відновила свою державність. Зокрема, в 1921 р. була прийнята Конституція що гарантувала широкі права місцевому самоврядуванню на всіх рівнях, але як пізніше виявилось лише 3 воєводства з 16 стали самоврядними. Після Другої Світової війни Польща стала частиною соціалістичного табору. В цей час була встановлена командно-адміністративна система управління, під час якої були ліквідовані будь-які форми самоврядування та вся влада перебувала в руках партійної номенклатури. Після падіння соціалістичної системи, Польщі вдалося реформувати державу в рамках процесу демократизації. Однією з ключових змін було відновлення місцевого самоврядування на базовому гмінному рівні та проведення АТУ.

Для створення дієвої системи місцевого самоврядування, яка б відповідала міжнародним стандартам (мається на увазі, насамперед, Європейській хартії місцевого самоврядування) Україні необхідно використати досвід Польщі. Адже Польща має більш як трьохсотрічний досвід функціонування місцевого самоврядування, її територія піддавалася неодноразовому переділу, переходила під юрисдикцію різних держав, які наповнювали організацію місцевого самоврядування власними національними особливостями. Слід відзначити, що при побудові АТУ сучасної Польщі, польськими державотворцями був врахований досвід передових держав світу в галузі самоврядування та збереженні власні традиції і надбання.

Використана література:

1. Dolnicki B. Samorząd terytorialny [Text] / Bogdan Dolnicki. – Kraków: Zakamycze. – 322 s.
2. Eberhardt P. Problematyka geopolityczna ziem polskich [Text] / Piotr Eberhardt. – Warszawa: IGIPZ PAN, 2008. – 337 s.
3. Czyż A. Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej [Text] / Anna Czyż. – Dąbrowa Górnicza, 2010. – 295 s.
4. Kulesza M. Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną [Text] / M. Kulesza // Samorząd terytorialny, 2002. – №9. – S.23
5. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі [Електронний ресурс] / О. Фролов. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2649/>

6. Jakubek J. Reforma administracji publicznej 1998 r. -z perspektywy minionej dekady [Electronic resource] / J. Jakubek. – Mode of access : http://www.otwock24.home.pl/jowanka/reforma_admin.pdf

Бровко О. В. *История формирования местного самоуправления в Польше*

В статье рассмотрена эволюция развития местного самоуправления Польши в рамках четырех периодов. Выявлено соответствие между изменениями вех в истории и изменениями в организации и функционировании местного самоуправления в Польше. В частности, проанализированы и исследованы организации местного самоуправления в Первой Речи Посполитой, на польских землях в составе других иностранных государств, во Второй Речи Посполитой и в Польской Народной Республике. Автор дает оценку изменениям и преобладающим тенденциям в местном самоуправлении Польши в каждом из четырех периодов его эволюции.

Ключевые слова: местное самоуправление, Польша, Первая Речь Посполитая, польские земли в составе иностранных государств, Россия, Пруссия, Австрия, Вторая Речь Посполитая, Польская Народная Республика, административно-территориальное устройство, эволюция, развитие местного самоуправления, Украина

Brovko O. *The History of Formation of Local Self-government in Poland*

The article reviews the evolution of local self-government in Poland within four periods. Having brought to light the correspondence between changes landmarks in history, and changes in the organization and functioning of local self-government in Poland. The organizations of local self-government were analysed and researched, particularly in the the First Polish Republic , the Polish lands in other foreign countries, the Second Polish Republic and the Polish People's Republic. The author estimates the changes and prevailing trends in local self-government in Poland in each of the four periods of its evolution.

Keywords: local self-government, Poland, The First Polish Republic , the Polish lands in the foreign countries, Russia, Prussia, Austria, Second Polish Republic, Poland, administrative-territorial structure, evolution, development of local self-government, Ukraine.

УДК 32.019.52

Булда О. А.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАХИСТУ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

У статті проаналізовано особливості європейського досвіду захисту права на свободу мирних зібрань. Виокремлено сучасні практики реалізації права на свободу мирних зібрань в країнах ЄС. Наведено приклади мирних зібрань, проаналізовано статистику рішень судових органів щодо захисту права на свободу мирних зібрань. Здійснено паралельний аналіз законодавчого закріплення основоположних принципів реалізації права на свободу мирних зібрань. Виокремлено обов'язкові вимоги для забезпечення захисту права на свободу мирних зібрань, наголошено на взаємному обов'язку держави захищати право, а учасників дотримуватись вимог законодавства.

Ключові слова: Європейський Союз, конвенція, законодавство, право на свободу мирних зібрань, обов'язок держави, взаємовідповідальність, фундаментальні принципи демократії, брекзит, протестна активність.

Право громадян на свободу мирних зібрань є одним з основних прав людини, міцно закріплених у міжнародних пактах про права людини та гарантованих країнами-учасницями ОБСЄ в Копенгагенському документі від 1990 року. Право громадян на організацію та проведення зібрань, демонстрацій, пікетів, мітингів, маршів та протестів є важливою складовою будь-якого демократичного суспільства. Мирні зібрання громадян набувають