

УДК 343.163(477.83/86 «1921/1939»)

## ПОЛІЦІЯ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ II РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ (1921–1939 рр.)

*О. Білецька*

*Львівський національний університет імені Івана Франка  
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна*

У статті досліджено правове становище поліції в системі органів виконавчої влади II Речі Посполитої в період 1921–1939 рр. Розкрито специфіку взаємовідносин поліції з органами виконавчої влади усіх рівнів. Проаналізовано вплив органів виконавчої влади на діяльність поліції у II Речі Посполитій.

Ключові слова: Річ Посполита, поліція, повноваження, воєвода, староста.

Вивчення історії становлення та функціонування правоохоронних органів потребує постійних досліджень та є одним з основних завдань української юридичної науки. Актуальність історико-правових досліджень діяльності поліції, як органа, основною метою якого було і є забезпечення суспільної безпеки та порядку суттєво зростає на сучасному етапі розвитку української держави. Тому, на сьогодні важливим залишається питання впливу та ролі, яку відігравали органи виконавчої влади для державної поліції у II Речі Посполитій в період 1921–1939 рр.

Закон «Про державну поліцію» від 24 липня 1919 р. однозначно окреслив місце поліції в системі органів державної влади. Державна поліція підпорядковувалася міністрові внутрішніх справ і була органом державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Залежність поліції від зовнішніх чинників передбачала і ст. 11 вищезазначеного закону, відповідно до якої територіальні органи поліції в питаннях суспільного порядку та безпеки підпорядковувалися в повітах – старостам, у воєводствах – воєводам [1, с. 33]. Крім цього, прокурори і судді також мали право видавати розпорядження службовим особам поліції у визначеній законом сфері. У такий спосіб був окреслений характер діяльності поліції – забезпечення порядку та безпеки суспільства в системі органів виконавчої влади.

Виконавча влада відповідно до так званої березневої Конституції II Речі Посполитої складалася з головних державних органів: президента Речі Посполитої, Ради Міністрів, Голови Ради Міністрів та міністрів. Головним органам державної влади підпорядковувалися центральні органи адміністрації. До таких центральних органів відносився і головний комендант державної поліції. У міжвоєнний період відрізняли також політичну адміністрацію, яку крім цього ще називали загальною, спеціальною і до якої відносили: міністра внутрішніх справ з підлеглим йому апаратом міністерства, а також воєводу та старосту, які були територіальними адміністративними органами першої та другої інстанції.

Отже, главою держави після ліквідації у грудні 1922 р. посади Начальника держави був Президент республіки. Він здійснював керівництво органами виконавчої влади, представляв державу в міжнародних відносинах, а також мав законодавчі повноваження, які полягали у праві видавати декрети, розпорядження і постанови [3, ст. 49].

Сама поліція мала невелике відношення до президента, оскільки вона знаходилась у структурі уряду. Вирішенням справ внутрішньої безпеки, а отже, і питаннями, пов'язаними з діяльністю поліції, займалася цивільна канцелярія,

створена при президентові [4, ст. 791]. Щодо президента, то він іноді міг особисто надавати листи подяки поліцейським. А поліцію, своєю чергою могли залучати до забезпечення безпеки подорожуючого президента.

Другим органом, що належав до головних органів виконавчої влади міжвоєнної Польщі, була Рада Міністрів. Рішення про призначення та розпуск уряду у II Речі Посполитой належало до компетенції президента. Під час формування складу уряду президент зобов'язаний був рахуватись з позицією більшості сейму. Міністрів призначав президент держави за поданням голови Ради Міністрів [3, ст. 51].

Відповідно до березневої Конституції до завдань Ради Міністрів належали загальні засади державної політики, а також справи суспільної безпеки та порядку. Хоча на практиці в діяльності ради справи безпеки не завжди займали однаково важливе місце [5, ст. 6–7]. На таких питаннях увагу було сконцентровано у випадку особливо небезпечної ситуації в країні.

До повноважень Ради Міністрів належало представлення сеймові проектів нормативних актів, в яких було передбачено вирішення питань бюджету, що покривав видатки на діяльність поліції та її штату [6, ст. 31]. Фінансових питань стосувалось і багато розпорядчих актів Ради Міністрів, зокрема 15.02.1929 р. Рада Міністрів прийняла ухвалу про виплату одноразової винагороди службовим особам поліції, які проходять службу в важких атмосферних умовах. До такого типу діяльності Ради належало також розпорядження від 28.02.1934 р. про фінансові виплати поліцейським, у випадку проходження служби поза межами постійного службового місця [7, ст. 9].

Крім цього, Рада Міністрів ухвалювала розпорядчі рішення відносно службових осіб поліції у випадках загрози безпеці держави та її громадян. Зокрема, у 1922 р. Рада Міністрів прийняла рішення про делегацію 3500 нижчих службових осіб поліції з центральних воєводств до східних для служби на лінії кордону. Це призвело до зменшення особового складу поліції на 10 відсотків і спровокувало погіршення стану безпеки в центральних воєводствах [8, ст. 119].

Міністерства, що входили до складу Ради Міністрів, керували визначеною для них сферою діяльності. Одним із найважливіших було міністерство внутрішніх справ, що мало дуже широкі повноваження. До його завдань належали усі внутрішні справи, незакріплені за іншими міністерствами.

Міністерство внутрішніх справ здійснювали нагляд над всією загальною адміністрацією, а тому було керівником воєвод і старост, які безпосередньо були відповідальними за стан безпеки на підпорядкованій їм території [9, ст. 77–78].

До компетенції міністерства належало, зокрема, право впровадження радикальних змін в організації поліції, за допомогою внутрішніх приписів Міністр займався і деякими кадровими питаннями. Зокрема, за погодженням з міністром фінансів встановлювали чисельну кількість поліцейських відділів для окремих повітів з розрахунку на кількість мешканців та встановлювали матеріальне забезпечення для службових осіб поліції. Міністр внутрішніх справ затверджував програму освіти в поліцейських школах. Спільно з міністром військових справ видавав приписи, що стосувалися обмундирування та озброєння поліції.

Крім цього, міністр, який керував міністерством внутрішніх справ, доводив до поліції свої вимоги, які він ставив перед нею як органом державної влади, та перед кожною службовою особою цього органу. До цих вимог належала: належна поведінка, тактовність, твердість характеру [8, ст. 136]. Свої пропозиції, а також напрями, за якими поліція мала реалізувати свої функції, міністр видавав через Головного коменданта державної поліції в окремих циркулярах.

Ще однією з важливих засад діяльності поліції, визначеної міністерством внутрішніх справ, була засада аполітичність її службових осіб, що полягала в забороні участі у політичній діяльності (циркуляр від 06.07.1922 р.) [10, ст. 1173].

Визначальним у діяльності державної поліції, а саме – в кримінально-адміністративній політиці, було і розпорядження міністра внутрішніх справ К. Млоджановського від 21.05.1926 р., яким поліції надано право застосовувати адміністративні штрафи.

Справам внутрішньої безпеки і нагляду за поліцією присвячені були воєводські збори за участю воєвод, представників прокуратури та органів місцевого самоврядування, на яких доводились до відома обов'язкові до виконання вказівки міністра внутрішніх справ. Окрім цього, іншою формою міністерського контролю над поліцією були особисті перевірки структурних одиниць поліції міністрами.

Триступеневий територіально-адміністративний поділ держави на воєводства, повіти, міські і сільські громади поєднувався з двоступеневою структурою органів загальної адміністрації на місцях, а саме – воєводств та старостів як органів першої та другої інстанцій. Отже, виконавчими органами державної влади на місцях були воєводи і старости.

Зазначимо, що згідно з двома розпорядженнями Ради Міністрів від 13 листопада 1919 р. відповідальними за стан суспільної безпеки на підпорядкованій території були представники виконавчої влади загальної адміністрації, в повітах – старости, у воєводствах – воєводи, а тому і їхній вплив на поліції був дуже суттєвим.

Після розпорядження Міністра внутрішніх справ від 1 серпня 1919 р. престиж і позиція керівників адміністрації повітів та воєводств значно зросла. Насамперед воєвода став особою політичного значення, який був не тільки керівником виконавчої влади на місцях, але й головним представником влади у воєводстві. Подібні повноваження в повіті мав староста. Одним з головних завдань воєвод та старост була охорона безпеки і суспільного порядку на визначеній території. Один з відділів уряду воєводства, а в повітах – один з референтів займалися насамперед проблемами служби безпеки. Виконавці цих завдань (начальник відділу безпеки у воєводствах та референт безпеки в повітах) фактично співпрацювали з поліцією [11, ст. 124].

У 1919–1926 рр. простежують тенденцію до посилення тиску Міністром внутрішніх справ та головною комендатурою державної поліції на поліційні органи через видані розпорядження, накази, циркуляри, з метою доведення до неї обов'язку сумлінного виконання завдань територіальних органів адміністративної влади.

Першим приписом, що передбачав взаємовідносини поліції та адміністрації першої інстанції, тобто старост, був циркуляр № 47 від 14 січня 1920 р. Вже в цей час актуальною була проблема самостійних спроб поліції до її незалежності в справах суспільної безпеки. Міністр внутрішніх справ категорично наказав поліційним органам, щоб ті дотримувалися засад, передбачених у законі від 1919 р., а також достеменно і енергійно виконували розпорядження та завдання старост. Окрім цього, додатково збільшено повноваження керівників адміністративної влади першої інстанції, тобто старост, надаючи їм право відсторонення від виконання обов'язків службових осіб поліції в повіті [10, ст. 1169].

Для державної поліції 1922 р. не був успішним. Відповідальність за брак належного порядку в Варшаві під час виборів першого президента II Речі Посполитої покладався на поліцію, через такі події вона не здобула довіри та поваги від суспільства. Це спровокувало ще більше підпорядкування територіальних органів поліції старостам та воєводам, а також обмеження значної частини

компетенції територіальних керівників державної поліції. У практиці це спричинило нову хвилю непорозумінь між поліцією та адміністративною владою.

Досить часто можна було спостерігати випадки великого незадоволення старост, коли їм, наприклад, не повідомляли, а також з ними не погоджували призначення повітового коменданта державної поліції або коли призначали нижчих службовців на вищі посади. Повноваження адміністративної влади у внутрішніх справах державної поліції були розширені ще більше, коли воєводи надано право стежити та контролювати за національним походження поліцейських.

Наступні спроби Міністерства внутрішніх справ налагодити тіснішу співпрацю адміністративної влади з державною поліцією приносило тільки шкоду, як для безпеки громадян, так і держави.

У цей час деякі старости та воєводи намагалися здобути контроль над дисциплінарними стягненнями, які застосовувались до службових осіб поліції, що суперечило нормам передбачених в законі «Про державну поліцію» 1919 р. Пунктом 2 циркуляра МВС № 74 від 24 серпня 1924 р. гарантовано їм можливість ознайомлення з актами дисциплінарних справ, а також формальне право на оскарження постанов про накладення дисциплінарних стягнень [10, ст. 1171]. Проблема дисципліни поліцейського корпусу була піднята і в циркулярі МВС № 83 від 30 липня 1925 р., відповідно до якого на адміністративну владу переносилися повноваження оскарження дій поліції у випадку їх загрози безпеці і суспільному порядку [10, ст. 1175–1176].

Отже, аналізуючи нормативні акти, а також висловлювання посадових осіб Міністерства внутрішніх справ та головної комендатури державної поліції, можна стверджувати, що в цей час були дві суперечливі тенденції у взаємовідносинах польської поліції та адміністративною владою: з одного боку – постійні спроби емансипації поліційних органів, а з другого – постійне прагнення адміністративної влади цілковитого підпорядкування, а навіть і об'єднання поліційних органів з адміністративними. Така ситуація провокувала ще більший безлад у розподілі компетенції у сфері суспільної безпеки.

В циркулярі № 29 від 11 березня 1926 р. зобов'язано представників воєводського та повітового уряду до участі у доповідях повітових комендантів та постерункових з ціллю повнішого ознайомлення з проблемами в діяльності поліційних органів. А також наголошено на необхідності докладної поінформованості про стан організації, матеріального забезпечення, прийняття на службу та навчання органів поліції на підпорядкованій території [10, ст. 1177].

Яскравим прикладом подальшої боротьби між адміністративною владою та органами поліції були періодичні інспекції територіальних відділень поліції. Можна виокремити два види таких перевірок: перевірка звичайна та спеціальна. У першому випадку воєвода чи староста контролював кількісний та якісний стан комендатури її приміщення, оцінював фактичні стосунки до військової влади та місцевого самоврядування. Така перевірка не могла стосуватися внутрішньої структури, адміністрації, навчання поліцейських у певному відділі поліції. У разі підозри чи значних зловживань в органах державної поліції відповідна адміністративна влада проводила спеціальні перевірки такої структурної одиниці поліції. Під час проведення таких перевірок воєводи та старости дуже часто скаржились, що інспектори поліції під час виконання своїх обов'язків не налагоджують контакти з місцевою адміністративною владою і не інформують їх про ефект від таких перевірок [11, ст. 125].

Однією з проблем організації діяльності поліції була проблема непередбачення ні в законі «Про державну поліцію» від 24.07.1919 р., ні в інших правових актах

органів, які б були відповідальними за створення нових структурних одиниць поліції. У практиці про розміщення поліцейських постерунків у повіті вирішував староста. Згодом 15.01.1925 р. та 06.03.1926 р. прийняті циркуляри МВС, які й передбачали, що питання ліквідації та створення нових постерунків врегулювали воєводи за поданням органів виконавчої влади першої інстанції та з урахуванням думки коменданта воєводства державної поліції, який про прийняте рішення повідомляв головного коменданта державної поліції, а воєвода – міністра внутрішніх справ. У випадках коли рішення про створення нових постерунків вимагало додаткових матеріальних засобів на їх утримання, то рішення приймав міністр за поданням воєводи. Таке розв'язання проблеми позбавило поліцію реального впливу на її структурну організацію [8, ст. 195].

Після державного перевороту 1926 р. відбулася трансформація системи органів державної влади, що найвідчутніше стало в діяльності поліції. Воєводи та старости стали дуже важливим важелем в реалізації новою владою внутрішньої політики. У прийнятій моделі політичної адміністрації органи поліції мали бути насамперед інструментом у руках адміністративних урядовців. У такому випадку будь-які спроби на незалежнення поліції від виконавчих органів не мали шансів. Потрібно звернути увагу на той факт, що зміни в особовому складі поліції після 1926 р. були набагато меншими, ніж в органах державної адміністрації. На органи поліції покладался лише обов'язок бути добрими та ефективними виконавцями волі керівників воєводського та повітового уряду.

У 1926 р. головний комендант державної поліції звернув увагу урядовців на те, що жодними виконавчими приписами не передбачена можливість і випадки в яких поліцейські мали б право відмовитися від виконання завдань старост та воєвод. Особисто в таких питаннях головний комендант не міг видати будь-яких розпоряджень, оскільки це виходило за межі його компетенції. В ході його звернень до міністерства внутрішніх справ було з'ясовано, що відмова від виконання завдань старост та воєвод могла мати місце, за умови, коли такі мали ознаки злочину [12, ст. 22]. У випадку неправильної правової кваліфікації розпорядження чи незрозумілості його суті, поліцейський мав обов'язок повідомити про свої сумніви і надати докази такого розпорядження тоді коли воно надавалось в усній формі.

Протягом 1926–1936 рр. була певна модель співпраці територіальних органів адміністрації зі структурними одиницями поліції. У сфері забезпечення охорони безпеки та суспільного порядку поліція стала органом виконавчої влади у розпорядженні воєвод та старост. Винятки становили відділи поліції, які займалися превентивними та спеціальними заходами (циркуляр № 57 від 1936 р.).

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновки, що врегулювання взаємовідносин поліції з органами виконавчої влади II Речі Посполитій в період 1921–1939 рр. виявилось для польської влади складним процесом, оскільки питання забезпечення безпеки та порядку було поділено між двома інститутами з цілковито відмінним характером і походженням. Політика централізації, а також роль, відведена органам виконавчої влади, сприяли фактичному перетворенню поліції в зручний інструмент у руках адміністративної влади, а будь-які спроби до незалежнення поліції та виконання ними керівної ролі в справах безпеки та суспільного порядку не мали жодного успіху.

#### Список використаної літератури

1. Organizacja instytucji policyjnych w II Rzeczypospolitej 1918–1926. Wybór źródeł i dokumentów / pod red. A. Misiuk i A. Peplowski. – Szcztyno, 1994.

2. Rozporządzenia Prezydenta z 19.01.1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej // DzURP. – № 18. – Poz. 160.
3. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej / pod red. Władysława Konopczyński. – Warszawa, 1926.
4. *Kumaniecki K. W.* Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce / K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, S. Wachholz. – Krakow–Warszawa, 1939.
5. *Tusinski P. A.* Ustawodawstwo polskie w latach 1935–1939 wobec zagrożenie wojennego / P. A. Tusinski // Niepodległość i Pamięć. – 2009. – № 30.
6. Ustawa z 13.07.1920 r. o uposażeniu policjantów // DzURP. – № 65 – Poz. 431.
7. Deklaracja zrzeczenia się kosztów przeniesienia // Na posterunku. – 1936. – № 1.
8. *Sprengel B.* Policja Państwowa a organy władzy publicznej w polityce ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w latach 1918–1939 / B. Sprengel. – Torun, 2011.
9. *Kozyra W.* Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939 / W. Kozyra. – Lublin, 2009.
10. Ministerstwo spraw wewnętrznych / Zbiór zarządzeń Ministerstwa spraw wewnętrznych (Okolniki i pisma okolne) (1918–1930). – Warszawa, 1930.
11. *Misiuk A.* Historia policji w Polsce od X wieku do współczesności / A. Misiuk. – Warszawa, 2012.
12. *Maciejko W.* Postępowania w sprawach osobowych w Policji / W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko. – Wrocław, 2010.

## ПОЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ II РЕЧИ ПОСПОЛИТОЙ (1921–1939 гг.)

*О. Білецька*

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко  
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье исследовано правовое положение полиции в системе органов исполнительной власти II Речи Посполитой в период 1921–1939 гг. Раскрыта специфика взаимоотношений полиции с органами исполнительной власти всех уровней. Проанализировано влияние органов исполнительной власти на деятельность полиции во II Речи Посполитой.

Ключевые слова: Речь Посполитая, полиция, полномочия, воевода, староста.

## POLICE IN THE SYSTEM OF THE EXECUTIVE POWER BODIES OF THE SECOND RICH POSPOLYTA (1921–1939)

*О. Biletska*

*Ivan Franko National University of Lviv  
Universitetska Str., 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The article addresses the research of the police legal state within the system of executive power bodies of the Second Rich Pospolyta during 1921–1939. The peculiarity of the correlation between the police and the executive power bodies of all levels is revealed. The influence of the executive power bodies on the operation of the police in the Second Rich Pospolyta is analyzed.

Key words: Rich Pospolyta, police, powers, woeвода, starosta.

*Стаття: надійшла до редакції 20.03.2013  
прийнята до друку 29.04.2013*