

УДК 930.9 (477.82): 943.8.081

Ю. В. Крамар – кандидат історичних наук, доцент кафедри історії стародавнього світу та середніх віків Волинського національного університету імені Лесі Українки

Організація, структура та принципи функціонування польського адміністративного апарату на Волині у міжвоєнний період

Роботу виконано на кафедрі історії стародавнього світу та середніх віків ВНУ імені Лесі Українки

Стаття висвітлює структуру, функції та повноваження органів державної влади та управління Волинського воєводства періоду Другої Речі Посполитої. Розглянуто правові аспекти функціонування органів виконавчої влади на рівні воєводство-повіт. Зазначено, що загальна адміністрація мала двоступеневу структуру: повітові староства, на чолі яких стояли старости та воєводські управління на чолі з воєводами. Окремим аспектом дослідження є взаємини місцевої адміністрації з тими інституціями державної влади, які не входили до структури воєводської адміністрації та підпорядковувались центральним відомствам (органи державної поліції та військо).

Ключові слова: Волинське воєводство, воєвода, повітове староство, державна адміністрація, воєводське управління.

Крамар Ю. В. Организация, структура и принципы функционирования польского административного аппарата на Волини в междувоенный период. В статье рассматривается структура, функции и полномочия органов государственной власти и управления Волинского воєводства. Рассмотрены правовые аспекты функционирования органов исполнительной власти на уровне воєводство-уезд. Подчеркивается, что общая администрация имела двухуровневую структуру: уездные староства, во главе со старостой и воєводские управления, которые возглавлялись воєводами. Отдельный аспект исследования – взаимоотношения местной администрации с теми институтами государственной власти, которые не входили в структуру воєводской администрации (органы государственной полиции и армия).

Ключевые слова: Волинское воєводство, воєвода, уездное староство, государственная администрация, воєводское управление.

Kramar Y. V. organization, Structure and Principles of Functioning of the Polish Apparatus in Volyn During the Period Between Wars. The article highlights the structure, functions and powers of the state administration units of the Volyn province during the Second Commonwealth. We focus our attention on some legal aspects of functioning of the executive power on both provincial and regional levels. More precisely, we indicate that the provincial government had a two-level structure: firstly, regional administration, presided by a starosta and secondly, provincial administration, headed by a wojewoda. The article also deals with the relations between the provincial government and some centralised state institutions (i.e. state police and army).

Key words: Volyn province, wojewoda, regional administration, provincial administration, starosta, state administration.

Постановка наукової проблеми та її значення. Аналіз процесу законодавчого та організаційного становлення органів виконавчої влади на Волині у міжвоєнний період є важливим з кількох причин. По-перше, це дає можливість розкрити діяльність органів державної влади та управління Другої Речі Посполитої на регіональному рівні. По-друге, вивчення зазначеної проблеми важливе з точки зору характеру польської урядової політики на Волині у 1920–1930-х рр.

Специфіка діяльності органів державної адміністрації була зумовлена тією обставиною, що більшість населення краю склали національні меншини: українці, євреї, чехи, німці, росіяни. Отже, перед урядом поставало питання забезпечення польських державних інтересів на рівні окремого регіону.

Метою запропонованої статті є спроба показати організаційні засади, структуру та повноваження органів державної влади та управління на Волині у міжвоєнну добу.

Окремі аспекти урядової політики Польщі на Волині у міжвоєнний період, а також діяльність територіального самоврядування досліджувались в працях українських та польських істориків. Однак серед історичних досліджень мало публікацій, які висвітлюють діяльність виконавчих структур

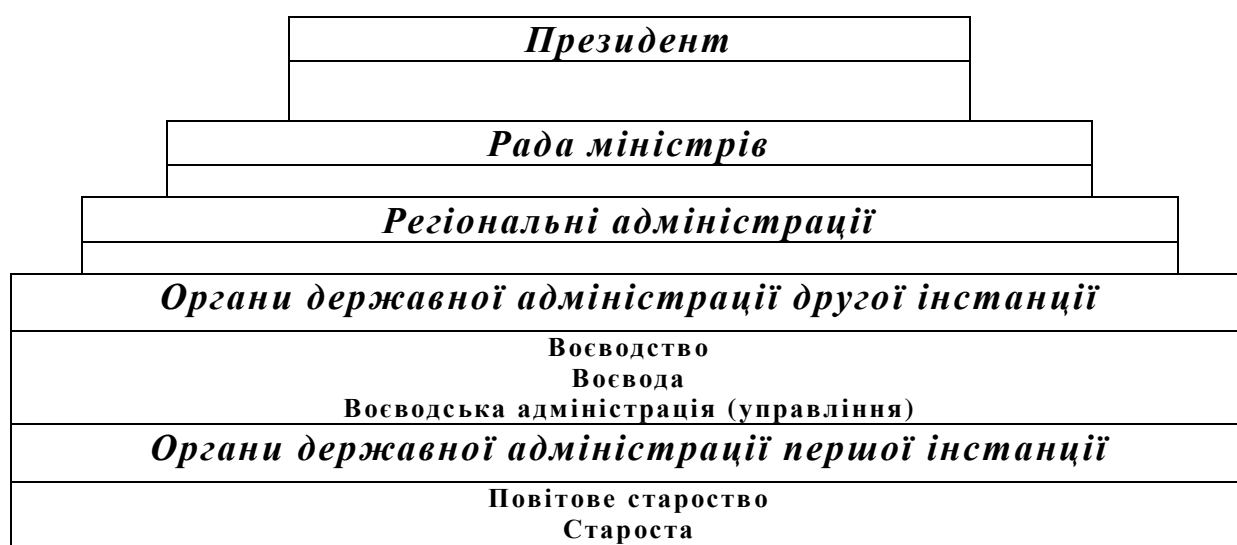
влади, їх функції та повноваження, специфіку роботи місцевої адміністрації з огляду на уклад політичних та міжнаціональних стосунків у краї.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Ключовим інститутом виконавчої гілки влади у Другій Речі Посполитій була посада Президента Речі Посполитої й уряду – Ради міністрів. Територіальну адміністрацію представляло воєводство та відповідні інституції виконавчої влади на місцях.

Волинське воєводство з центром у Луцьку було утворене 1 березня 1921 р. Державна адміністрація на рівні воєводства (офіційно вона називалась адміністрація загальна або політична) мала двоступеневу структуру. Органами першої інстанції були повітові староства, які очолювали старости. Органами другої інстанції були воєводські управління на чолі з воєводами (див. схему 1).

Схема 1

**Структура органів виконавчої влади в Другій Речі Посполитій
(1921–1939) рр.**



На Волині у 1921–1939 рр. центральним органом виконавчої влади було Волинське воєводське управління. Його очолював волинський **воєвода**. Діяльність воєводи як чільника воєводської адміністрації регламентувалася кількома законодавчими актами. Перший з них це “Тимчасовий закон про організацію адміністративної влади II інстанції”, прийнятий Сеймом 2 серпня 1919 р. Він регулював порядок організації влади та її повноваження у п’яти центральних воєводствах Речі Посполитої – Варшавському, Лодзькому, Келецькому, Люблінському та Білостоцькому [3, 907].

Діяльність польської адміністрації на теренах, що були приєднані до Польщі в результаті підписання Ризького договору (в тому числі Волині) визначалась Розпорядженням Ради міністрів від 21 березня 1921 р. “Про організацію адміністративної влади другої інстанції на землях, приєднаних до території Речі Посполитої на підставі угоди про премілінарний мир і перемир’я, підписаної в Ризи 12 жовтня 1920 р.” [5, 525–532]. Нарешті 19 січня 1928 р. вийшло розпорядження Президента Речі Посполитої “Про організацію і сферу повноважень органів загальної адміністрації”, яке остаточно уніфікувало адміністративно-територіальний устрій і сферу діяльності регіональної адміністрації в міжвоєнній Польщі [4, 155–162].

Посада воєводи була ключовою в структурі органів загальної адміністрації на регіональному рівні. На чолі воєводства, – йшлося в ст. 1 Розпорядження Ради міністрів від 21 березня 1921 р., – перебуває “воєвода, котрий на терені воєводства є виключним представником уряду і реалізовує від його імені державну владу” [5, 526]. Воєвода призначався Президентом Речі Посполитої на підставі подання Ради міністрів. Персонально воєвода перебував у підпорядкуванні міністра внутрішніх справ, у службовому відношенні (залежно від питань, які належали до його компетенції) – окремим міністрам кабінету міністрів.

У 1920–1930-х рр. посаду чільника Волинської воєводської адміністрації обіймало десять воєвод. Першим волинським воєводою в березні 1921 р. був призначений *Станіслав Кжаковський*. Улітку цього ж року його на цій посаді змінив *Тадеуш Лада*, а згодом *Станіслав Довнарівич*. Після відставки останнього на чолі Волинської адміністрації став *Тадеуш Двораковський*. У березні 1922 р. волинським воєводою було призначено *Мечислава Міцкевича*. З травня 1923 до вересня 1924 р. цю посаду обіймав *Константин Сроковський*. З вересня 1924 до травня 1925 р. на Волині урядував *Александр Дембський*, відкликаний після травневого перевороту 1925 р. Першим “санаційним” воєводою Волині був *Владислав Мех*. В червні 1928 р. на цій посаді його змінив *Г. Юзевський*. У квітні 1938 р. воєводою став *Александр Хавке-Новак* – останній волинський воєвода.

Загалом посада воєводи мала подвійний статус: з одного боку він був представником уряду на терені воєводства (виконував політичну функцію), а з іншого – очолював всю систему органів влади загальної адміністрації в регіоні (адміністративна функція). Розпорядження Президента Речі Посполитої від 19 січня 1928 р. в деталях визначало повноваження воєводи як представника уряду. До його обов’язків входило:

- виключне представництво уряду під час державних урочистостей, якщо уряд не надсилав свого делегата;
- координація діяльності всіх ланок державної адміністрації на терені воєводства з метою реалізації урядової політики;
- загальний нагляд над персональними справами всіх державних чиновників для гарантування безпеки, спокою і громадського порядку у воєводстві;
- узгодження діяльності цивільної адміністрації, господарської політики місцевої влади з потребами оборони держави [4, 156].

Ряд наступних статей цього документа конкретизував повноваження воєводи як вищого представника виконавчої влади у воєводстві. Так, стаття 11 Розпорядження Президента визначала, що керівники органів влади і департаментів, що підпорядковувались безпосередньо центральному відомству, зобов’язані були узгоджувати з воєводою проекти всіх своїх розпоряджень, особливо тих, які мали виняткове значення для політики уряду на терені воєводства. З ініціативи воєводи і під його головуванням проводились періодичні наради всіх керівників департаментів і державних установ воєводства для постійної координації діяльності органів державної адміністрації краю в напрямку реалізації програмних засад державної політики (стаття 13). Воєвода мав право участі та головування в засіданнях усіх колегіальних органів адміністрації (рад, комісій), що діяли на терені воєводства (стаття 14). Прийняття на державну службу осіб, діяльність яких регламентувалась інструкцією про державну цивільну службу, вимагало попереднього узгодження з позицією воєводи (стаття 15). Подання уряду про відзначення державними нагородами (орденами, хрестами, медалями), за винятком військових відзнак, теж перебувало в компетенції глави воєводської адміністрації (стаття 19). В умовах надзвичайних ситуацій (часткової чи повної мобілізації) воєвода на підставі ухвали Ради міністрів перебирав на себе всю повноту державної влади (за винятком військової адміністрації) на терені воєводства. Також він отримав широкі повноваження у сфері співпраці з військовими органами, особливо в питаннях, що стосувались мобілізації, підготовки і належного утримання технічного резерву збройних сил.

Повноваження воєводи як чільника загальної адміністрації окреслювали статті 27–32 розпорядження Президента. У його компетенції перебували фактично всі питання господарського, культурно-освітнього, релігійного і суспільно-політичного життя на підпорядкованій йому території.

Воєвода був наділений досить широкими повноваженнями щодо органів територіального самоврядування. Він здійснював нагляд над гмінним і повітовим самоврядуванням [3, 911]. Мав право видавати розпорядження повітовим, гмінним і міським органам влади відповідно до своїх повноважень. Ці розпорядження публікувались в “*Dzienniku Wojewódzkim*” – офіційному друкованому органі воєводської адміністрації. До обов’язків воєводи входила підготовка звітів на підставі інформації підпорядкованих йому органів влади та їх подання уряду. Воєвода мав досить широкі контролюючі повноваження у фінансово-бюджетній сфері – затверджував бюджети, підпорядкованих йому державних інституцій, і контролював видатки.

Про широкі повноваження воєводи свідчить і той факт, що він здійснював нагляд над тими інституціями державної влади, які не входили до структури воєводської адміністрації та підпоряд-

ковувались центральним відомствам. Так, у його компетенції був контроль над органами державної поліції. Цю структуру у воєводстві очолював воєводський комендант державної поліції, який підпорядковувався Головному комендантові державної поліції, а також воєводі [2, 263]. У повітах поліцію очолювали повітові коменданти, які відповідно перебували в підпорядкуванні воєводського коменданта і повітових старост.

На терені воєводства Державна поліція передовсім виконувала розпорядження воєводи і старост, а також завдання, які ставились іншими органами державної адміністрації, самоврядування, прокуратури та суду. Передовсім, воєводу цікавила оперативна діяльність поліції з розкриття злочинів на терені воєводства. Рапорти поліції, які готувались як для старост, так і для воєводи, були для них одним з найважливіших джерел інформації про ситуацію в регіоні. Аналіз цих рапортів у Волинському воєводському управлінні здійснював Департамент громадської безпеки.

Щодо органів військової влади воєвода був наділений дещо меншими повноваженнями. Військова адміністрація в Другій Речі Посполитій формувалась як незалежна від місцевих органів влади структура і підлягала безпосередньо Міністерству військових справ. Уся територія держави була поділена на 10 військових округів (*dowództw okręgów korpusów* – Ю. К.). Їх очолювали командувачі округів.

Волинське воєводство було підпорядковане командуванню Округу II з центром у Любліні. Командувач цього корпусу був посадовою особою, незалежною від воєводи. Однак військо та воєводська адміністрація могли співпрацювати в питаннях організації призовної кампанії, забезпечення постачання армії, фізичного виховання молоді та підготовки до військової служби. Так, щорічна призовна кампанія на Волині супроводжувалася гучними пропагандистськими акціями. Вони проводились у всіх місцевостях, де діяли призовні комісії. Тут у спеціально обладнаних “світлицях” для призовників організовувались лекції, бесіди на теми патріотичного виховання, влаштувалися покази кінофільмів, вистави. До цих акцій воєводська адміністрація залучала численні польські організації та товариства.

Свої функції голови державної адміністрації воєвода виконував за посередництвом підпорядкованого йому адміністративного апарату, яким було воєводське управління. У Волинському воєводстві цей адміністративний орган мав офіційну назву Волинське воєводське управління (*Urząd Wojewódzki Wołyński*). Його діяльність регламентувалась відповідними законодавчими документами. Так, у розпорядженні Ради міністрів від 2 липня 1931 р., що визначало політико-правовий устрій воєводської адміністрації, читаємо: “Воєводське управління є органом для вирішення питань, пов’язаних з виконанням воєводою повноважень представника уряду, зокрема: управління і контролю підпорядкованих воєводі органів влади, а також вирішення тих питань загальної адміністрації, які перебувають у виключній компетенції воєводи” [6, 1112].

Воєводське управління мало у своєму складі кілька підрозділів: 1) воєводські департаменти; 2) відділи; 3) підвідділи; 4) реферати. На чолі департаменту стояв голова, котрий призначався відповідним міністром. Штат для кожного департаменту теж визначався останнім за домовленістю з міністром фінансів та воєводою [5, 532]. Керівників відділів призначав своїм розпорядженням воєвода на підставі подання голів департаментів. Волинське воєводське управління складалось з 13 департаментів (див. схему 2).

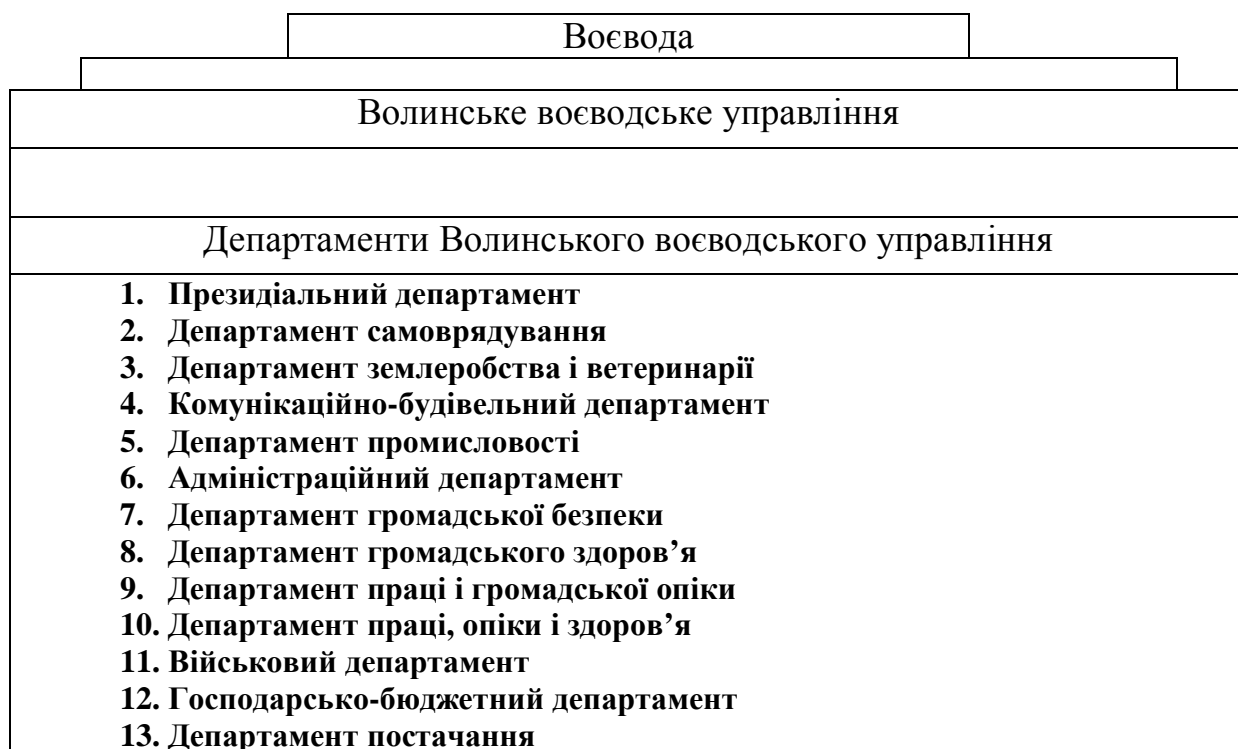
Така організаційна структура Волинського воєводського управління проіснувала до вересня 1939 р. Воєводська адміністрація була важливим і дієвим інструментом воєводи в реалізації засад його політики на терені воєводства.

Важливу роль у структурі органів виконавчої влади воєводської адміністрації виконували підпорядковані воєводі **повітові староства** на чолі зі старостами. Вони належали до органів влади I-ї інстанції. Саме через адміністрацію повітових староств воєвода реалізовував засади державної політики на підлеглий йому території.

Діяльність повітових органів державної адміністрації регулювалась виконавчим розпорядженням Ради міністрів від 28 серпня 1919 р. про тимчасову організацію повітової адміністративної влади першої інстанції [8, 904–908] і виконавчим розпорядженням Ради міністрів від 13 листопада 1919 р. про засади об’єднання управлінь і органів повітової державної адміністрації [7, 900–904].

На чолі повітових органів влади першої інстанції стояв призначуваний міністром внутрішніх справ **староста**. Безпосередньо він підпорядковувався воєводі [8, 905].

Структура Волинського воєводського управління



Свої обов'язки повітовий староста виконував через підлеглий йому адміністративний апарат. До його компетенції належали питання: громадської безпеки (нагляд над громадсько-політичними організаціями, пресою, проведенням масових акцій, облік населення, реєстрація громадян, паспортний контроль), конфесійних стосунків, громадської опіки, охорони праці, промисловості і торгівлі і сільського господарства, транспорту (будівництво доріг), мистецтва і культури [8, 904–905]. Усі розпорядження та директиви, які видавав староста, були обов'язкові для виконання виконавчими органами нижчого шабля влади – магістратами міст і гмінними управами.

У підпорядкуванні старости, зокрема в питаннях забезпечення громадської безпеки, перебували органи повітової поліції. В окремих випадках староста міг видавати їм накази, що повинні були беззаперечно виконуватись. У компетенції старости (за порозумінням із повітовим комендантом поліції) було також розміщення комісаріатів поліції в межах повіту.

Початок діяльності повітової адміністрації на терені Волині відноситься до літа 1919 р. Саме тоді було утворене Луцьке повітове староство. Повітова адміністрація на рівні староства включала в себе окремі реферати (відділи): адміністративний, відділ самоврядування, паспортний відділ, статистичний відділ, технічний відділ, відділ промисловості і торгівлі, земельний відділ, відділ громадської опіки, санітарний відділ, ветеринарний відділ, апровізаційний відділ, відділ безпеки, організаційний відділ, відділ охорони лісів, воєнний відділ, інвалідний відділ. Штат працівників повітової адміністрації не був надто великим. Так, у 1925 р. Луцьке повітове староство налічував усього 20 службовців, включаючи старосту [1, 2].

Повітова адміністрація тісно співпрацювала з воєводськими органами виконавчої влади. Безпосередній нагляд над її діяльністю здійснював воєвода, котрий видавав директиви, розпорядження, а також здійснював інспекцію повітових органів влади. З цією метою при воєводських управліннях існували посади стростинських інспекторів. Серед форм співпраці воєводської та повітової адміністрації важливу роль відігравали з'їзди старост, що відбувались за участю воєводи. На них визначались головні напрямки політики адміністрації у воєводстві.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Аналіз процесу законодавчого й організаційного становлення Волинської воєводської адміністрації у міжвоєнну добу дає підстави зробити

такі висновки. По-перше, формування органів державної влади та управління на Волині почалось відразу після включення її території до складу Речі Посполитої. Законодавчі акти початку 1920-х рр. у загальних рисах визначили організацію, структуру і принципи функціонування державної адміністрації в Другій Речі Посполитій. По-друге, на рівні воєводства структура органів виконавчої влади мала двоступеневий характер: староство-воєводство. Управління ними здійснювали за допомогою адміністративного апарату повітові старости та воєводи. По-третє, специфіка діяльності органів державної адміністрації на Волині була зумовлена тією обставиною, що більшість населення краю складали національні меншини. Тому воєводська адміністрація була наділена найширшими повноваженнями в соціально-економічній та політичній сферах, які давали можливість ефективно реалізовувати засади державної політики на регіональному рівні.

Література

1. Державний архів Волинської обл., ф. 36 (Луцьке повітове староство, відділ безпеки), оп. 13а, спр.145: Отчет инспектора Бужаньского Николая о ревизии староства в ноябре 1925 г., ноябрь 1925 г., 25 арк.
2. Kozyra W. Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939 / Kozyra W. – Lublin, 1999. – 362 S.
3. Rozporządzenie Wykonawcze Rady Ministrów do ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. “o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji” // DzURP. – 1919. – № 90. – Poz. 490. – S. 907–915.
4. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej // DzURP. – 1928. – № 11. – Poz. 86. – S. 155–168.
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. // DzURP. – 1921. – № 39. – Poz. 235. – S. 525–532.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1931 r. o stanowisku wojewodów i starostów jako przedstawicieli Rządu // DzURP. – 1931. – № 66. – Poz. 546. – S. 1111–1120.
7. Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 1919 r. określające zasady zespolenia urzędów i organów powiatowej administracji państwowej // DzURP. – 1919. – № 90. – Poz. 488. – S. 900–904.
8. Rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów do rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego // DzURP. – 1919. – № 90. – Poz. 489. – S. 904–908.

Статтю подано до редколегії
05.10.2010 р.