

**Організація місцевого самоврядування на території Західної України в складі
Польщі за законом 1933 року
ЮХИМЮК О.**

Львівський національний університет імені Івана Франка.

кафедра теорії та історії держави і права.

вул. Січових Стрільців, 14, 79000 Львів, Україна.

Після Першої світової війни Польща окупувала Західну Україну (Західну Волинь, Полісся, Східну Галичину). Місцеве самоврядування на території Польщі тільки в 1933 році було об'єднано в цілісну систему, яка повністю підпорядковувалась державним органам.

Ключові слова: Західна Україна, місцеве самоврядування, державний орган.

Після здобуття Польщею в 1918 році незалежності та остаточного включення західноукраїнських земель в її склад, на території Східної Галичини та Західної Волині продовжували діяти дві системи органів самоврядування. У Львівському, Станіславському і Тернопільському воєводствах територіальне самоврядування було організоване на основі крайового галицького закону від 12.08.1866 р. з невеликими змінами, введеними польською владою. На Волині і Поліссі владою Польщі була збережена російська система місцевого самоврядування, введена земською реформою 1864 року.

У відповідності до територіально-адміністративного поділу в Галичині діяла триступенева структура органів місцевого самоврядування: громада, повіт і воєводство. На Волині в той же час існувала чотириступенева система: громада, волость, повіт, воєводство.

У процесі зміни державного ладу в Польщі відбувалась реорганізація самоврядування в напрямі все більшої його централізації і підпорядкування органам урядової адміністрації, повного усунення населення від контролю над діяльністю органів самоврядування. Цей етап законодавчого становлення інституту самоврядування на території міжвоєнної Польщі розпочинається із введенням у дію нового закону "Про часткову зміну устрою територіального самоврядування", ухваленого сеймом 23 березня 1933 р. [1]. Закон уніфікував на всій території Речі Посполитої систему самоуправління і передбачав розширення щодо нього прав державної адміністрації. Між громадою і повітовим староством по всій території Польщі вводилась нова ланка адміністрації - волость з чисельним чиновницьким апаратом, який мав завдання проводити політику колонізації і денаціоналізації Західної України.

Новий закон вводив суттєві зміни в структуру органів громадського самоврядування. Самостійність і компетенція громадських органів значно обмежилась, оскільки центр адміністрації був перенесеним у волость. За цим законом розпорядчим і контрольним органом громади була громадська рада або громадські збори (в селах до 200 чоловік населення), на чолі з солтисом, який обирався громадською радою або громадськими зборами. Громадська рада

обиралася загальними, рівними і прямими виборами при таємному голосуванні, причому таємне голосування до 1938 р. [2] відбувалося тільки на вимогу 1/5 виборців[3], а якщо такої вимоги не було, то голосування відбувалося відкрито. У громадську раду на 5 років обиралися 12-30 депутатів, відповідно до кількості населення в громаді.

До компетенції громадською ради належало прийняття постанов з питань розпорядження громадським майном, з питань культури, охорони здоров'я, контролю за діяльністю солтиса і підсолтиса (ст. 19, п. 4 Закону 1933 року). Також у склад громадської ради входили солтис і підсолтис. Новий закон значно обмежив роль громадської ради, віддаючи її повністю під контроль і залежність солтиса, вїйта і повітового старости.

Солтиса і підсолтиса обирала громадська рада або громадські збори і строком на 3 роки, з осіб, віком не менше 30 років, які володіли усно і письмово польською мовою (ст. 20 Закону 1933 року). Вимога знання польської мови усно і письмово закривала доступ до посад солтисів і підсолтисів робітникам і селянам української національності. Обрання солтиса і підсолтиса вимагало затвердження старостою. Солтис був підпорядкований волосному правлінню на чолі з вїйтом. Солтис управляв громадським майном і вирішував громадські справи, представляв громаду, скликав громадську раду або збори, готував справи на засідання ради і організовував виконання її постанов.

Реорганізація самоврядування і введення збірних громад-волостей в Польщі супроводжувалася пропагандою про “оборону і безпеку держави”, про утворення “великодержавної Польщі”. У формі волосного самоврядування повітові старости дістали в своє розпорядження на місцях новий апарат вїйтів, волосних косарів та інших чиновників.

Волость складалася з декількох сіл, присілків, хуторів, поміщицьких господарств, які мали назву громад. В Західній Україні було 722 волості з 8885 громадами [4]. Більші громади утворювали окрему волость. Органами волосного самоврядування були волосна рада і волосне правління. Волосне правління складалося з вїйта, підвїйта і 2-3 лавників.

Як зазначалось в ст. 1 Закону 1933 року, волосна рада була розпорядчим і контрольним органом, волосне правління було виконавчим органом. Волосна рада, що складалася з 12-20 членів та стільки ж заступників і обиралася рівними непрямыми виборами, при таємному голосуванні і пропорційному розподілі мандатів [5]. Депутатів волосної ради обирали виборчі колегії, що склалися з депутатів громадських рад на території волості та їх солтисів і підсолтисів. Волосна рада обиралася на п'ять років.

Волосне правління – вїйт, підвїйт і 2-3 лавники обиралися на 5 років волосною радою таємним голосуванням (ст. 12, п.3 Закону 1933 року). У випадку обрання членів волосного правління з складу волосної ради, останні втрачали свої мандати, але мали право брати участь в

засіданнях волосної ради з правом вирішального голосу. Обрання вїта і підвїта вимагало затвердження старостою.

Законом вводився новий інститут т.зв. професійних (zawodowych), бургомістрів і президентів, які обиралися на 10 років, а у випадку необрання їх на посаду на наступні 10 років, вони мали право на пенсію за вислугу років (Розділ 6 Закону 1933 року). Посада професійного вїта встановлювалася постановою волосної ради після затвердження цієї постанови повітовим старостою, як правило, в більших волостях і в обов'язковому порядку в курортних місцевостях. Професійні вїти затверджувалися воєводою, вони повинні були мати середню освіту або відповідну професійну освіту і 3-й річний стаж роботи в органах адміністрації або у волосних органах самоврядування на посаді вїта. Від цих вимог звільнялися особи, що мали неповну середню освіту (семирічну школу) і закінчили відповідний 3-місячний курс підготовки працівників самоврядування [6]. Кожна волость мала волосного писаря (секретаря), що призначався вїтом і затверджувався старостою (ст. 13 Закону 1933 року). Писарями могли бути особи, що мали середню або відповідну професійну освіту, 3-и роки стажу в органах адміністрації або самоврядування та склали відповідний іспит [7]. Воєвода мав право звільнити кандидатів на писаря від деяких вимог.

Закон розмежовував компетенцію колегіальних органів волосного самоврядування (волосної ради і правління) і вїта, підпорядковуючи колегіальні органи вїтові (Розділ 5 Закону 1933 року). Функції волосної ради обмежувалися до контролю за діяльністю волосного управління і прийняття постанов в справах місцевого значення, перелік яких чітко вказувався в законі. Рада не могла усувати членів волосного правління. Закон визначав коло питань, які вимагали колегіального вирішення волосним правлінням: підготовка постанов для волосної ради, плану виконання бюджету, продовження короткотермінових позик, передача в оренду майна і видача концесій, встановлення оплати за послуги волосних підприємств і т. п. Всі інші справи (справи, доручені органами урядової адміністрації) вирішував вїт самостійно і за них персонально відповідав. Вїт головував на засіданнях волосної ради і правління. Він міг призупиняти дію постанов волосної ради і правління і передавати їх на остаточне вирішення старості. Староста і воєвода могли розпустити волосну раду і правління і до нових виборів призначити тимчасове правління. Таким чином, волосні органи самоврядування були залежні від органів урядової адміністрації.

Як вказувалось раніше, до 1933 р. на західноукраїнських землях діяли дві системи міського самоврядування: австрійська - у Галичині і російська - на Волині і Поліссі. Проте закон від 23 березня 1933 року "Про часткову зміну устрою територіального самоврядування" не скасовував повністю старі законодавчі акти про міське самоврядування, а лише вносив деякі

зміни. За цим законом містами вважалися населені пункти з населенням понад 3 тисячі мешканців (ст. 33 Закону 1933 року). В результаті частина міст, що мали менше 3-х тисяч населення, були внесені до числа сільських громад, і навпаки - частину сільських громад з населенням понад 3 000 чоловік зараховано містами. Міста поділялись на виділені і невиділені з повітового самоврядування. До виділених належали міста з населенням понад 25 тисяч мешканців. Міста з населенням понад 75 тис. мешканців утворювала окремі міські повіти, а їх органи міського самоврядування, як правило, були органами загальної адміністрації I інстанції. Таким містом в Західній Україні було місто Львів. Різниця між виділеними і невиділеними містами полягала в структурі органів самоврядування і порядку нагляду над ними.

Розпорядчими і контролюючими органами міського самоврядування були міські ради, що обиралися загальними, рівними і прямими виборами при таємному голосуванні на п'ять років в кількості 12-72 депутатів (відповідно до кількості населення). За законом 1933 року виконавчими органами міського самоврядування були міські правління (магістрати), що склалися у виділених містах з президента, віце-президента і лавників, а в невиділених містах - з бургомістра, його заступника (віце-бургомістра) і лавників. Кількість лавників складала 10 % депутатів міської ради, але не менше 3-ох. Міські правління обиралися міськими радами і затверджувалися старостами (бургомістри і їх заступники), воєводами (президенти і їх заступники) і міністром внутрішніх справ (президент і віце-президент міста Львова). Члени міських правлінь могли обиратися і не зі складу міської ради і повинні були володіти польською мовою усно і письмово (Розділ 4 Закону 1933 року). Депутати міської ради, обрані до міського правління, втрачали свої мандати в раді, але брали участь в її засіданнях з правом вирішального голосу. Таким чином, члени міського правління були незалежними від міських рад. На посаду бургомістра, віце-бургомістра, президента, віце-президента мали право бути обраними особи, які мали пасивне виборче право на всій території держави і могли не бути жителями даного міста. Це давало право насаджувати в Західній Україні "присланих і рекомендованих" з інших регіонів держави чиновників. Як і у волості, в містечках вводився інститут професійних бургомістрів і їх заступників, що обиралися на 10 років і затверджувалися воєводами. Всі президенти і віце-президенти мали бути тільки професійними. Встановлення посади професійного бургомістра і віце-бургомістра (в містах понад 15 тис. населення) належало до компетенції міської ради. Воєвода міг всупереч волі міськради призначити професійного бургомістра (Розділ 6 Закону 1933 року). Професійні члени міських правлінь після десятирічної служби набували право на пенсію для себе і членів своєї сім'ї. Вимоги високого рівня освіти, знання польської мови і стажу роботи в органах самоврядування або державної адміністрації закривали доступ до посад бургомістрів і президентів особам

української національності,

Компетенція міських рад, подібно до волосних рад, була обмеженою. Міські ради були повністю підпорядковані міським правлінням, старостам і воєводам, які могли призупиняти виконання їх постанов, розпускати ради і оголошувати нові вибори. Вся влада належала бургомістрам і президентам, які з міськими радами і правліннями не рахувалися.

Законом від 23.03.1933 р. в усій Польщі (за винятком Сілезії) була введена єдина система повітових органів самоврядування. На Галичину поширювався декрет Начальника держави про організацію повітового самоврядування, яке вже діяло на території колишньої царської Росії [8]. Новий закон санкціонував об'єднання органів повітового самоврядування з органами державної адміністрації під керівництвом старост, що в дійсності давно уже існувало. Органи повітового самоврядування - повітові ради і виділи - очолювалися старостами. Повітові ради обиралися непрямыми виборами на 5 років депутатами волосних рад і правлінь та депутатами міських рад і правлінь невиділених міст. Повітові виділи обиралися на 5 років повітовими радами. Нагляд за повітовим самоврядуванням здійснював воєвода. Коло діяльності органів повітового самоврядування охоплювало господарські справи, охорону здоров'я і культуру повіту, також нагляд за волосними і громадськими органами самоврядування.

Воєводське самоврядування в Польщі, за винятком Сілезького, Поморського і Познанського воєводств, не було повністю запроваджено. Конституція Польщі 1921 року, яка передбачала формування самоврядних органів на цьому рівні, залишилася простою декларацією. Функції воєводського самоврядування в Західній Україні виконували призначені воєводські ради і виділи, що очолювалися воєводами і були їх дорадчими органами.

Розпорядженням Ради міністрів від 07.03.1927 р. [9] була утворена Державна рада самоврядування, яка очолювалася міністром внутрішніх справ і складалася з призначених ним осіб і делегатів повітових і волосних органів самоврядування та делегатів воєводських рад. Це був дорадчий орган уряду в справах самоврядування, що мав завдання обговорювати закони і розпорядження в справах самоврядування і виносити свої висновки. Державна рада самоврядування фактично не діяла і великого значення не мала.

Із правової точки зору процес становлення інституту самоуправління в Західній Україні у міжвоєнний період виразно поділявся на два етапи. Протягом першого етапу, тобто з 1919 р. до 1933 р., в краї працювали виборні органи територіального і міського самоврядування, покликані до життя розпорядженнями Генерального комісара Східних земель та австрійськими законами. Другий етап ознаменувався прийняттям закону "Про часткову зміну устрою територіального самоврядування", ухваленого сеймом 23 березня 1933 р., і тривав по 1939 р. в

цей час була вчинена спроба уніфікувати систему самоврядування та максимально підпорядкувати її органам урядової адміністрації.

Компетенція органів територіального самоврядування в Західній Україні обмежувалась другорядними господарськими питаннями місцевого значення. Фактично органи місцевого самоврядування в Західній Україні у 1918-1939 рр. були знаряддям, що служило для охорони існуючого суспільного ладу, як маскуванню колоніальної політики щодо українського населення.

Список літератури:

1. Закон Речі Посполитої “Про часткову зміну устрою територіального самоврядування” від 23.03.1933 року, Зб. ЗРП, - 1933. - № 35. - п. 294.
2. Закон Речі Посполитої “Про вибори міських депутатів” від 16.08.1938, Зб.ЗРП, - № 63. - п. 481.
3. Регламент виборів до громадських рад. Розпорядження Міністра Внутрішніх справ від 18.09.1934 р., Зб. ЗРП, - № 84. – п. 760.
4. *Mały Rocznik Statystyczny*. – Warszawa, 1938. – S. 12
5. Регламент виборів до волосних рад від 16.12.1934 р., доповнений законом від 16.08.1938. - Зб. ЗРП. - № 108. – п. 859.
6. Розпорядження Міністра внутрішніх справ від 03.06.1934, Зб.ЗРП. - № 13. – п. 108.
7. Розпорядження Міністра внутрішніх справ від 27.02.1934, Зб.ЗРП. - № 18. – п. 144.
8. Декрет Начальника держави "Про тимчасову повітову ординацію" від 04.11.1919 року, Зб. Прав., № 13, п. 141
9. *Monitor Polski*. – 1927. - № 86

The organization of the self-government in the Western Ukraine at the Poland after the law 1933

O. Yukhymyuk

Ivan Franko National University of Lviv, Sichovych Strilciv, 14,
UA-79000 Lviv, Ukraine.

After the World War I Poland occupied Western Ukraine (Western Volyn, Polissya and East Halychyna). The self-government at the Poland only in 1933 was united on the integrity system, which completely subordinated to the state bodies.

Key words: Western Ukraine, self-government, state body.

Стаття надійшла до редколегії _____ 2002 р.