

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ НА ТЕРИТОРІЇ ВОЛИНИ
(1919-1939 рр.)**

ЮХИМЮК Ольга Михайлівна

Викладач кафедри правових дисциплін

*Волинського інституту МАУП імені В. Липинського,
Луцьк*

Після здобуття Польщею незалежності та остаточного включення західноукраїнських земель в її склад, на території Волині і Полісся владою Польщі була збережена російська система місцевого самоврядування, введена земською реформою 1864 р. На Волині існувала чотириступенева система місцевого самоврядування (громада, волость, повіт, воєводство).

Дана проблема є важливим аспектом вивчення історії державотворення територій, які сьогодні включені в склад України. Правовий статус органів, на які українцями Волині покладались значні сподівання як на засіб захисту національних інтересів, досліджувався суто з історичної точки зору, а історико-правового аналізу актів у цій сфері не проводилось. Тому вважається доцільним вивчити саме правову сторону цього явища. Метою дослідження є загальна характеристика та аналіз документів, що безпосередньо стосувались даного питання. В дослідженні використано першоджерела, ті нормативно-правові акти, які складали основу вирішення проблеми статусу органів місцевого самоврядування на Волині в міжвоєнний період.

Сільську громаду становило кожне окреме село, селище, колонія, маєток, фільварок чи об'єднані спільно вищеназвані частки. Керівником сільської громади був солтис. Солтиса і його заступника обирали збори сільської громади терміном на один рік. Солтис підлягав безпосередньо війту. Його основним обов'язком було виконання розпоряджень і наказів війта та рішень громадських зборів, а також співробітництво із поліцією. Солтис вважався представником сільської громади у волості. Він головував на громадських зборах, скликав збори сільської громади у разі потреби, за дорученням війта та на вимогу десятої частини осіб, які мали право брати в них участь.

Волосне самоврядування існувало в Польщі тільки на території колишньої Російської імперії. Правовою підставою функціонування волосного самоврядування на Волині було розпорядження Генерального комісара Східних земель "Про волосне самоврядування" від 26 вересня 1919 р. "Сільська волость, - говорить в ст. 1, - складається із села, колонії, садіб, осад і фільварків, об'єднаних в один громадський адміністративний округ". Вона була одночасно територіальною одиницею та ланкою самоврядування і діяла на правах юридичної особи. Створення нової сільської волості та ліквідація існуючої належали до компетенції Генерального Комісара Східних земель, котрий перед прийняттям рішення зобов'язаний був вислухати пропозиції "зацікавлених одиниць самоврядування"[3].

Як вказував розділ II згаданого розпорядження, членами сільської волості вважались особи, які володіли нерухомістю на її території і проживали тут не менше трьох місяців, а також ті, хто народилися на території, підконтрольній Цивільному Управлінню Східних Земель, чи на території Речі Посполитої та постійно проживали у волості принаймні десять місяців. Сфера компетенції сільської волості окреслювались у розділі III Розпорядження. Це будівництво на території волості та підтримка в належному стані доріг і мостів, водопроводу і каналізації, шкіл і бібліотек, медичних закладів і установ, котрі займались доброчинною діяльністю. До обов'язків сільської волості також належали: підтримка на місцевому рівні сільського господарства, торгівлі, ремесла і кооперації; охорона громадського здоров'я; піклування про освітній рівень її населення.

Керівним та нормотворчим органом волості була рада, а виконавчим – правління (zarząd). Рада визначала правила і способи користування майном волості, затверджувала її

бюджет та зміни в ньому, встановлювала розмір податків на користь громадських самоуправ. Окрім цього, рада контролювала діяльність правління сільської волості, обирала її членів, а також затверджувала штати працівників волості.

До ради входили члени правління сільської волості і радники. Останні обирались на три роки. Рішення волосної ради щодо набуття або втрати нерухомості волості, прийняття бюджету, встановлення податків на користь волості, заміни натуральних повинностей на грошові та навпаки подавались на затвердження наглядовим органам. Копія кожного рішення волосної ради також надавалась наглядовому органу. Рішення впроваджувались в життя, якщо наглядовий орган протягом двох тижнів з моменту отримання тексту цих рішень, не відмовив у їх затвердженні або не скасував.

Діяльність правління строго контролювалась радою волості. Правління сільської волості складалась із війта, його заступника і одного лавника, які обирались на три роки. Обов'язковою умовою для війта і його заступника було вміння читати й писати польською мовою. Новообрані керівники волосних самоуправ затверджувались державною адміністрацією, а у випадку їх відхилення, проводились нові вибори. Якщо ж радники знову обирали кандидата, який не отримав схвалення, влада призначала війта і його заступника самостійно. Призначені посадовці виконували свої функції до обрання радниками осіб, які б задовольняли вимоги урядовців. Були випадки, коли рада громади зволікала з вибором війта та його заступника. Тоді владні структури, згідно із законодавством, зобов'язували самоуправи провести вибори у визначений термін. Коли вибір не здійснювався, адміністрація на рік призначала війта та його заступника (розділ А Розпорядження).

Посада війта була оплачуваною. Розмір платні визначала рада волості з тією умовою, щоб вона не перевищувала суми, встановленої державною адміністрацією. На рівні волості війт був одночасно головою органу державної адміністрації і керівником органу самоврядування. Як державний службовець він зобов'язаний був виконувати всі розпорядження і накази вищих органів державної влади та забезпечувати охорону громадської безпеки та правопорядку. Для допомоги війтові, а також громадському правлінню, згідно ст.57 Розпорядження, в кожній волості існувала посада громадського писаря, який працював під безпосереднім керівництвом війта.

Волость як одиниця самоуправління, у свою чергу, поділялась на сільські громади. Нагляд над волостями й сільськими громадами здійснювали: в першій інстанції – повітовий комісар, в другій і останній - окружний комісар. Але з утворенням Волинського воєводства наглядові функції перейшли до повітових старост і воєводи. Останній мав право розпуску волосної ради. Протягом трьох тижнів з моменту розпуску проводились вибори, а новообрані радники обирали управу сільської волості. До того часу, поки рада не укомплектовувалась у повному складі, її обов'язки виконувала волосне правління, обмежуючись вирішенням незначних питань.

Міське самоврядування на Волині до 1933 р. спиралось в першу чергу на розпорядження Генерального комісара Східних земель, видане 14 серпня 1919 р. [4]. Розпорядження стосувалося більших міст, перелічених у ньому. В малих містах, які не значилися в вищеназваному розпорядженні, магістрати призначалися старостами. Малі міста, з населенням менше 2000 мешканців, були складовими волостей зі статусом громади. Згідно з ним міська волость вважалась територіальною самоврядною одиницею і юридичною особою, а її членами - особи, котрі володіли нерухомістю та проживали не менше 3 місяців на території волості. Особи без нерухомості отримували право членства в тому випадку, якщо мешкали в волості не менше 10 місяців. Цим розпорядженням членам волості надавалось право користуватися її майном, брати участь у виборах до органів волосного самоврядування та їх роботі, а також користуватися, у разі потреби, її опікою.

Функції правотворчого та наглядового органу у міських волостях виконувала міська рада. Вона мала право самостійно ухвалювати правила власної діяльності, своїх комісій та

магістрату. Ця інституція контролювала роботу всіх міських самоврядних установ та перевіряла їх фінансову діяльність. Міська рада також ухвалювала штатний розпис і кошторис витрат органів міського самоврядування, зокрема магістрату. Цій самоуправі надавалось право представництва під час судових процесів, на яких позивачем виступало місто; підписання угод, що вирішували суперечки щодо міської нерухомості і т.п. Ради повинні були також будувати та утримувати лікарні, школи, музеї, театри, займатись добродійною діяльністю.

На засіданнях міської ради головував бургомістр чи його заступник. Однак під час розгляду скарг, складених членами волості на магістрат та окремих його членів, головою засідання був спеціально обраний з цієї метою радник. Засідання скликалось щонайменше раз на місяць, за винятком періоду літніх канікул.

Однією із найважливіших інституцій самоврядування був магістрат, до складу якого входили бургомістр, його заступники і лавники. Міська рада визначала кількість лавників таким чином, щоб вона не перевищувала 10 відсотків кількості радників. Рішення міської ради стосовно складу магістрату вимагало обов'язкового затвердження відповідних адміністративних установ. Члени магістрату отримували постійну платню за рахунок міських коштів. Її розміри визначались міською радою. Термін їх перебування на посадах був три роки.

Нагляд за діяльністю органів міського самоврядування здійснювався керівником державної адміністрації. Особливо строго контролювався міський бюджет та фінанси. Якщо міські самоуправи не виконували свої обов'язки в межах бюджету чи виконували їх неналежним чином, наглядова влада видавала відповідні розпорядження щодо джерел фінансування потреб міста. Державна адміністрація мала право особисто чи через своїх представників здійснювати ревізії документації та фінансів міських органів самоврядування.

Становлення складного організму міського самоврядування було поступовим та довготривалим процесом. До часу остаточного визначення його правових засад на території Волинського воєводства спеціальною інструкцією від 21 травня 1921 р. створювались громадські господарчі комітети, котрі покликані були координувати роботу міських самоуправ. Вони складались з членів магістрату, а також осіб, запрошених до комітету воєводою. Міські громадські господарчі комітети були одночасно рекомендаційними та контролюючими органами.

До 1933 р. на Волині і Поліссі повітове самоврядування було урегульовано декретом Начальника держави "Про тимчасову повітову ординацію" від 04.II.1919 р. [1].

На Волині у повітах функції самоуправ здійснювали повітові союзи самоврядування. До них автоматично зараховувались члени сільських та міських волостей, котрі знаходились на території цього повіту. Вони мали право брати участь у повітових виборах та роботі органів самоуправління, користуватись, у випадку потреби, допомогою та опікою союзу.

Союзи здійснювали нагляд за станом доріг, мостів; проводили осушення ґрунтів та охороняли орні землі від повені. Вони також були зобов'язані підтримувати місцеву торгівлю, ремесла, промисли, кооперацію. Значну увагу ці самоуправи приділяли підвищенню рівня медичного обслуговування населення і покращанню санітарного стану повіту.

Підтримка освіти також була одним із завдань, покладених державною владою на повітові союзи самоврядування. Це будівництво початкових шкіл, фінансова допомога приватним школам, організація дошкільного виховання, утримання народних будинків, бібліотек, музеїв та видавництв. Працівники самоуправ повинні були піклуватись про підвищення культурного рівня населення повіту і навіть боротись з пияцтвом.

Повітовий союз самоврядування складався з повітового сеймику та його виконавчого відділу. Членами сеймику були спеціально обрані радники і члени повітового відділу. Радники обирались на три роки і втрачали свій мандат у випадку добровільної відмови, вступу у правові стосунки з повітовим союзом як підприємця чи орендар, неявки без поважних причин на три засідання сеймику. Якщо радник втрачав свій мандат, його місце займав заступник з того ж списку кандидатів.

Отже, на рівні повіту староста виконував функції як представника державної адміністрації, так і керівника повітового самоврядування, тобто в одній особі відбувалось об'єднання представників двох різних інституцій. Це перетворювало інститут самоврядування на один із головних виконавців завдань державної влади.

Нижчі одиниці самоврядування (сільські волості, міста, не виділені з повіту) у справах власної діяльності повинні були звертатись безпосередньо до старост. Воеводське управління саме вирішувало різного роду суперечки, що виникали між староством та волосними радами, між приватними особами та повітовими самоуправами і т.п.

Загальний державний нагляд за повітовим самоврядуванням здійснював міністр внутрішніх справ Другої Речі Посполитої. Він мав право розпускати сеймики та повітові відділи, а також затверджувати ті ухвали органів самоврядування, що стосувались їхніх статутів, засобів сполучення, встановлення самостійних податків та їх заміни, набування чи позбавлення самоуправами нерухомості.

У процесі зміни державного ладу в Польщі відбувалась подальша 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. [2]. Закон уніфікував на всій території Речі Посполитої організм 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. Як вказувалось раніше, така ланка була попередньо лише на території, що раніше входила в склад Російської імперії.

Із правової точки зору процес становлення інституту самоуправління на Волині 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. На другому етапі застосовувались норми, прийняті законодавчим органом Польської держави.

Компетенція органів територіального самоврядування на Волині була обмеженою до другорядних господарських питань місцевого значення. Всемогутність центральних державних органів влади і управління та всевладдя чиновників на місцях, що призначалися з центру, всебічний контроль і опіка з боку урядових органів над діяльністю органів місцевого самоврядування перетворили останні в безсилі придатки державного апарату Польщі.

Дане дослідження є одним з аспектів комплексного вивчення статусу органів місцевого самоврядування на території Західної України у міжвоєнний період.

Література:

1. Декрет Начальника держави "Про тимчасову повітову ординацію" від 04.02.1919 року // 36. Прав. - № 13. - п. 141
2. Закон Речі Посполитої "Про часткову зміну устрою територіального самоврядування" від 23.03.1933 року // Збірник Законів Речі Посполитої. - 1933. - № 35. - п. 294.
3. Розпорядження Генерального Комісара Східних Земель "Про громадське самоврядування" від 26.09.1919 р. // Збірник Цивільного Управління Східних Земель № 21. - п. 215
4. Розпорядження Генерального Комісара Східних Земель "Про міське самоврядування" від 27.06.1919 р. // Збірник Цивільного Управління Східних Земель. - № 7. - п. 46.