

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ ПОЛЬЩІ
(1921-1939 рр.)**

Інститут самоврядування як форма державного управління виник у процесі гострої боротьби, коли політично безправні верстви намагалися захищати свої права і створювали окремі органи управління на місцях, протиставляючи їх органам урядового управління. Незважаючи на велику кількість структурних форм самоврядування, воно завжди було додатком до бюрократичного централізованого державного апарату.

Принцип участі виборних представників населення в управлінні державою був пропагандистським лозунгом для обдурювання населення і мав на меті створювати серед останнього ілюзію демократичного ладу в Польщі. Насправді народні маси були усунені не тільки від будь-якої участі в управлінні державою, але також від найменшого впливу на це управління. Більшість депутатів у парламенті Польщі і органах самоврядування були ставлениками панівних верств держави.

Обидві польські конституції - Березнева 1921 р. і Квітнева 1935 р.- проголошували принцип участі виборних представників населення в діяльності органів державної адміністрації. Вони також проголошували організацію територіального самоврядування на основі виборності його органів. Але організація самоврядування, зокрема органів територіального самоврядування в Західній Україні, не була в Польщі здійснена. До 1933 року в Західній Україні навіть формально не існувало виборних органів місцевого самоврядування, оскільки ці органи (громадські, міські, повітові) призначалися воєводами і старостами як тимчасові органи самоврядування на чолі з призначеними комісарами (війтами, бургомістрами, президентами). В той час, коли на етнографічно польських землях проводилися вибори органів місцевого самоврядування, на "східних кресах" (окраїнах) проведення виборів відкладалося, а органи місцевого самоврядування

призначалися з лояльних і прихильних пануючим верствам осіб. Відкладання виборів органів місцевого самоврядування в Західній Україні польські керівні кола виправдовували відсталістю, застарілістю виборчих законів (австрійських і російських). У сеймових комісіях і міністерських канцеляріях роками проводилася робота над виробленням нових демократичних виборчих законів про структуру місцевого територіального самоврядування, що повинні були уніфікувати організацію самоврядування в Польщі. Тільки в 1933 р. на основі Закону РП "Про часткову зміну устрою територіального самоврядування" (поз.294) [1], як видно уже з самої назви закону, було внесено незначні і несуттєві зміни до старого австрійського, російського і пруського законодавства XIX ст., хоч офіційно ціла низка старих законів залишалась у силі [1, с.75-100].

Всілякі розмови про автономію територіального самоврядування в Польщі припинились з прийняттям Квітневої конституції 1935р., яка відкрито визначала територіальне самоврядування як орган державної адміністрації.

Квітнева конституція Польщі 1935 р. [2, с.72] визначала державну адміністрацію як "суспільну службу". Таке визнання впливало з ідеологічних основ конституції Польщі, яка, визначаючи державу як "спільне добро всіх громадян" [2, с. 1], представляла її надкласову організацію, що піклується про "загальне добро" всіх громадян. У Квітневій конституції уже не говорилось про верховенство народу в державі. Верховним органом у державі конституція визначала президента, якому підпорядковані уряд, сейм, сенат, збройні сили і державний контроль [2, с.2].

Суспільна служба за Квітневою конституцією Польщі охоплювала всю державну адміністрацію, в тому числі й органи територіального самоврядування. Автори Квітневої конституції Польщі відійшли від старих принципів протиставлення органів самоврядування органам урядової адміністрації, виходячи з міркувань, що громадяни не можуть мати інших інтересів, крім державних, а звідси немає потреби розмежовувати самоврядування та урядову адміністрацію і взаємно їх протиставляти.

Польські юристи доводили, що після відновлення незалежності Польської

держави відпала потреба в самоврядуванні, яке було виправдане і необхідне в період політичної неволі, коли польське населення намагалося використати самоврядування як протипагу органам урядової адміністрації окупаційних держав. У нових умовах, на думку польських учених, самоврядування втратило своє попереднє значення [3].

Самоврядування поділялося на територіальне, яке називалося також загальним, господарське і професійне. Стан самоврядування, що відбивалося як на його організаційній структурі і сфері компетенції, так і на ступені залежності від урядової адміністрації, залежить від форми політичного ладу. Ліберально-демократичні режими надають йому значну функціональну самостійність, тоді як тотальні режими обмежити його компетенцію і самостійність аж до повного підпорядкування адміністративним органам.

Творці Березневої конституції хотіли, щоб політичний лад держави спирався на розширення самоврядування, яке подекуди невірно ототожнюється з автономією [4, с.69]. Цій проблемі конституція присвятила 12 статей (3, 65, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 109, 113, 114, 115). Але декларації про запровадження "широкого територіального самоврядування" не перешкодили проголосити в цій же конституції підпорядкування органів самоврядування урядовому чиновницькому апаратові управління. Демократичні декларації Березневої конституції буди продиктовані революційною ситуацією в Польщі і мали на меті послабити цю ситуацію обіцянками різного роду формально демократичних інститутів і свобод, між ними й інституту самоврядування.

Визначаючи основи територіально-адміністративного поділу держави, Березнева конституція передбачала двоякі органи державної влади і управління на місцях - органи урядової адміністрації і органи самоврядування.

Стаття 65 конституції встановлювала: "З адміністративною метою Польська держава буде поділена в законодавчому порядку на воєводства, повіти і міські та сільські гміни (общини), які будуть одночасно одиницями територіального самоврядування" [5, с. 17]. Наступна ж 66 стаття уточнювала, що "органи урядової адміністрації в окремих територіальних одиницях мають бути об'єднані в міру можливості в одній установі під одним керівництвом" [5, с.17]. Так конституція забезпечувала урядовим органам можливість керівництва діяльністю органів

самоврядування і нагляду над ними.

В дійсності тривалий час самоврядування було лише на окупованих Польщею західноукраїнських землях, причому діяли там дві системи самоврядування.

На території Львівського, Станіславського і Тернопільського воєводств (Східна Галичина) територіальне самоврядування було організоване на основі австрійського закону від 12 серпня 1866 року [6, с.40-44], за яким принцип самоврядування полягав не в залученні громадян до діяльності державних органів, а в розподілі завдань і функцій урядового управління і самоврядування. Проте структура органів місцевого самоврядування і порядок їх формування за австрійським законом суперечили декларативним принципам Березневої конституції Польщі. Вибори органів самоврядування відбувались на основі феодальної куріальної системи, яка забезпечувала виключну перевагу поміщиків (вони входили до складу рад автоматично) і буржуазії. Урядові органи контролювали діяльність

органів самоврядування, які не мали будь-якої реальної влади і були "п'ятим колесом до воза" державного управління. Відповідно до територіально-адміністративного поділу в Східній Галичині діяла триступенева структура органів місцевого самоврядування: громадське (гмінне), повітове і воєводське.

Громада (гміна) була найнижчою адміністративною одиницею територіального самоврядування (село, присілок, хутір і т.п.). В одну громаду могли об'єднуватись кілька населених пунктів.

На території Східної Галичини згідно із законом від 12.08.1866 р. найменше село створювало окрему сільську громаду, членами якої були власники нерухомого майна, що платили безпосередні податки. Органами громадського самоврядування були громадська рада і громадське правління ("зверхність громадська"). Громадське правління складалось з в'їта і найменше 2-х присяжних (асесорів). Громадська рада складалась відповідно до кількості населення з 8-36 членів, що обиралися становими (куріальними) виборами в 3-х куріях (у малих селах було 2 курії). Перша курія (виборча група) утворювалась з платників майнового податку,

причому до неї належали особи, що разом сплачували 1/3 частину податків громади. До другої курії належали особи, що сплачували іншу 1/3 частину податків, всі інші платники податків зараховувались до останньої курії. До першої курії зараховувалася без огляду на сплату податків сільська інтелігенція (учителі, священники та інші державні службовці). Всі курії обирали однакову кількість членів громадської ради, тобто 1/3 частину її складу. Таким чином, найбільш численна 3-я курія обирала 1/3 частину членів громадської ради нарівні з невеликою кількістю заможних людей першої курії. Перші дві групи - курії мали повну перевагу в громадському самоврядуванні.

Великі помістя були виділені із сільських громад. У помістях функції державної адміністрації виконував поміщик або його орендатор, які на території помістя мали компетенції громадської ради і управління. Виділення великих помість з системи громадського самоврядування і адміністративні функції поміщиків були пережитком феодалізму в Західній Україні, що зберігався тут за часів Австро-Угорщини і продовжував деякий час діяти в Польщі.

Поміщики і платники податків, що виплачували не менше 1/6 частини всіх податків громади, входили до складу громадської ради без обрання. Це були так звані "вірилісти" (латинське слово "viriliz" -сильний, шляхетний).

Громадське правління - вїйт, його заступник і присяжні - обирались на 6 років громадською радою з членів ради. Вїйт скликав громадську раду, готував справи на її засідання і виконував її постанови, представляв громаду ззовні. Інші члени громадського правління виконували розпорядження і доручення вїйта. Останній мав право призупинити виконання постанови громадської ради і передати її на вирішення повітового старости, якщо на його думку ця постанова і суперечить закону або виходить за межі компетенції ради.

До компетенції вїйта і громадського правління належали справи "власні" і "доручені". До перших належали: управління громадським майном, підприємствами, місцевими дорогами, опіка над школою, питання культури, суспільної опіки і т.п. До справ "доручених" належало виконання доручень урядової адміністрації (стягнення податків, військові справи і т.п.).

Громадська рада була розпорядчим і контрольним органом. Рада ухвалювала громадський бюджет, встановлювала зарплату війтові і громадським службовцям (секретар, сторож, працівник пошти), заслуховувала звіти громадського правління.

Нагляд над громадським самоврядуванням здійснювали повітові старости і органи повітового самоврядування, а оскільки останні до 1933 року не були організовані, громадське самоврядування було повністю підпорядковане повітовим старостам і воєводам. Староста міг усунути від виконання службових обов'язків членів громадського правління, мав право накладати на них дисциплінарні стягнення і штрафи. Воєвода на пропозицію старости міг розпустити громадські ради і оголосити нові вибори. Громадське правління було виконавчим органом старости та громади і повністю залежало від нього.

Готуючись до захоплення Західної України, Польська ліквідаційна комісія в Кракові проголосила "демократизацію" відсталого австрійського виборчого права до громадських рад у Галичині. Розпорядженням Польської ліквідаційної комісії (ПЛК) від 10 грудня 1918 р. № 596 вводилась 4-а виборча курія до громадських (сільських і міських) рад, до якої зараховувались усі особи, що до цього масу не мали виборчих прав в існуючих 3-х куріях, у тому числі жінки. Четверта курія отримала право обирати нарівні з іншими куріями таку кількість членів, як кожна із них.

Закон РП від 26.07.1919 року "Про об'єднання помість з громадами" скасував помістя як окремі адміністративні одиниці на території Галичини і включив їх до складу громад (поз.403) [7]. Поява цього закону була викликана революційною ситуацією і національно-визвольним рухом населення, зокрема Східної Галичини, яке вимагало прана на самовизначення. Названим законом правлячі кола Польщі намагались викликати серед населення ілюзію демократичного режиму Польщі. Наскільки сильним у той час був революційний рух у Західній Україні, свідчить такий факт: помістя як окремі адміністративні одиниці проіснували в західних воєводствах Польщі до прийняття нового закону про самоврядування в 1933 році. Цим же законом (поз.404) було скасовано право поміщиків входити до складу громадської ради без

обрання (скасовано т.зв. "вірилістів") [7].

У 1919 році поспішно проводились вибори органів громадського і самоврядування в західних повітах Галичини. В Східній Галичині циркуляром Генерального делегата уряду у Львові було оголошено про утворення четвертої курії і обіцяно проведення виборів до громадських і рад [8, арк.4], які не відбулись у зв'язку з боями за Західну Україну.

У селах західних повітів Львівського воєводства вибори проводились шляхом шахрайства і терору. В селі Селище Березівського повіту на виборах 13.12.1919 р. подано голоси за померлих осіб, за осіб, і яких не було у виборчих списках, і т.п. На протест громадян цього села з щодо порушень закону під час проведення виборів львівський воєвода \ зреагував тільки в лютому 1921 року і то відмовою [9, арк. 20-22].

Після загарбання Східної Галичини Польщею вибори органів громадського самоврядування припинилися. Правлячі кола Польщі і поспішно закріплювали свою владу в Західній Україні. Міністерство внутрішніх справ у Варшаві циркуляром від 12.03.1921 року наказало воєводам розпустити існуючі органи місцевого самоврядування (що і були обрані ще в період Австрії) і на їх місце призначити тимчасові і громадські правління [10, арк.2]. Міністерство наказувало старостам, посилаючись наст. 109 Закону РП "Про громадське самоврядування" (1866 р.), негайно організувати розпуск громадських рад, а також оголосити нові вибори в 6-й тижневий строк. Однак якщо є небезпека, що вибори будуть використані "ворожими елементами" для агітації або : обрані органи самоврядування не будуть співпрацювати з органами урядової адміністрації, вибори належить відкласти [10, арк.2].

Виконуючи розпорядження міністра внутрішніх справ, Львівський воєвода рапортував у 1924 р., що ним розпущено 701 громадську раду, 104 міські ради і 25 повітових рад. Була також розпущена міська рада у Львові. На їх місце призначені тимчасові органи самоврядування на чолі з комісарами [11, арк. I]. Львівський воєвода наказав старостам негайно ! звільнити з посад тих керівників громадських органів самоврядування,

які неприхильно і вороже ставились до перепису населення в 1921 році І [12, арк.4]. Як відомо, населення Західної України в знак протесту проти польської окупації бойкотувало організований правлячими колами загальний перепис населення Польщі.

У селі Рудно Львівського повіту було усунено тимчасове громадське правління за нелояльне ставлення до перепису населення і призначено тимчасове правління, яке складалося всього з трьох осіб, Староста Рудківського повіту, представляючи Львівському воєводі на затвердження склад тимчасового громадського правління села Коропуж, вказував, що до громади Коропуж приєднано садиби польських осадників, у зв'язку з чим він призначив громадське правління поляків замість українців.

Так, шляхом розпуску громадських рад і правлінь та призначення на їх місце тимчасових правлінь громадське самоврядування в Східній Галичині перетворилося в бюрократично-поліцейські органи колоніального управління Польщі.

1. Закон Речі Посполитої (далі - РП) "Про часткову зміну устрою територіального самоврядування" від 23 березня 1933 р. // 36. ЗРП. - 1933. - №35.
2. Конституція РП 1935 р. // 36. ЗРП. - 1935. - №30.
3. Iaworski W.L./ Panstwo przyszosci //Gazeta administracji I policji panstwowej. – 1924. - №21.
4. Kumaniecki K. Ustroj Wladz samorzadowych na zicmiach Polski w zarysie. – Warszawa. – Krakow, 1935.
5. Konstytucija Rzeczypospolitej Polskiej. – Lwow, 1930.
6. Кульчицький В.С. Державний лад і право в Галичині (в другій половині ХІХ – на початку ХХ от.). - Львів, 1965.
7. Закон РП "Про об'єднання помість з громадами" від 26 липня 1919 р.// 36. ЗРП. 1919.- №67.
8. Львівський обласний державний архів (далі - ЛОДА). ф, І. оп.37, спр.871,
- 9 ЛОДА, ф.І, оп.37, спр.121.
- 10 ЛОДА, ф.І, оп.37. спр.246.

11. ЛОДА, ф.І, оп.37, spr.529.

12 ЛОДА, ф.І, оп.37, spr.264.