

**УДК 352.07 (438)**

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ ПОЛЬЩІ 1935 РОКУ**

***Кондратюк С. В.***

***Львівський державний університет внутрішніх справ, Львів, Україна***

У статті проаналізовано основні засади правового статусу системи органів місцевого самоврядування, що набули чинності з прийняттям 23 квітня 1935 р. нової Конституції Другої Речі Посполитої. Охарактеризовано головні нормативно-правові акти, які суттєво вплинули на трактування самоврядних інституцій у новій Конституції та визначили інші конституційні межі їх діяльності та розвитку.

***Ключові слова:*** Польща, Конституція, місцеве самоврядування, Сейм, уряд.

Історія українського самоврядування пов'язана з серйозними змінами у політичній, суспільно-економічній та правовій історії не тільки України, а й тих держав, до складу яких входили українські землі. Сьогодні можна говорити про її циклічність і пов'язувати відповідні цикли з боротьбою українського народу за державний суверенітет, суверенітет народу і представницьку та локальну демократію. Між українським та європейським самоврядуванням існують спільні риси, однак розвиток українського був більш суперечливим, конфліктним.

Насамперед, це історична суперечність між самоврядуванням як ідеєю, самоврядуванням як юридичною формою чи конструкцією і самоврядуванням як практикою державної влади. Глибинний історичний зміст ідеї самоврядування полягає у її ототожненні з ідеєю влади народу – «народоправством», народним суверенітетом.

Відтак, історія самоврядування в Україні в найширшому розумінні – це історія влади українського народу у всіх її виявах – розвиткові українського парламентаризму, самоврядування місцевих територіальних громад тощо. Таке широке розуміння самоврядування дозволяє стверджувати, що навіть в умовах жорсткого політичного протистояння (як внутрішнього, так і зовнішнього) його розвиток відрізнявся історичною наступністю. Унікальність вітчизняного досвіду самоврядування полягає не лише в тому, що він має глибокі корені та давні історичні традиції. Втрачаючи та знов виборюючи власну державність, український народ набував, зберігав і передавав досвід самоврядування у різних представницьких і самоврядних установах, у тому числі держав, до складу яких входили українські землі, – парламентських установах і органах самоврядування Литви і Польщі, Австрії та Австро-Угорщини, Росії, Чехословаччини, Румунії. Тому дослідження проблеми правового статусу органів місцевого самоврядування, вирішення якої є метою даної статті, є актуальним завданням юридичної науки.

Для сучасного державо- і правотворення все більш характерною стає позиція, в основі якої закладена впевненість, що у наступних демократичних процедурах передбачається безумовне вираження інтелектуальних досягнень народу. Серед таких

і досвід самоврядування в умовах трансформації польської моделі самоврядування міжвоєнного періоду.

Державний переворот 1926 р. і прихід до влади Пілсудського Ю., політичні репресії проти опозиції та дострокові, так звані брестські парламентські вибори 1930 р. істотно вплинули на внутрішньополітичну ситуацію в країні. Наростання авторитарних тенденцій в управлінні державою, посилення ролі військових у політичному житті спричинили суттєві зміни в усіх сферах суспільного життя. Змінилось ставлення влади і до місцевого самоврядування. Унаслідок цього місцеве самоврядування почали трактувати додатком до державної адміністрації. Юридичне оформлення нового правового статусу органів самоврядування завершилось з прийняттям 23 квітня 1935 р. Конституції Польщі, яка в цьому сенсі суттєво відрізнялася від Конституції 1921 р. Відповідні норми Конституції 1921 р. передбачали, що політичний лад держави буде ґрунтуватися на системі самоврядування з дуже широкими повноваженнями. Зокрема, ст. 3 декларувала, що державний устрій Речі Посполитої буде ґрунтуватись на засадах широкого територіального самоврядування і представницькі органи самоврядування отримають право приймати власні ухвали у сфері управління, культури та господарства [7, с. 39]. Ця базова норма Конституції відображала панівні в той час погляди на роль і суть самоврядування. Конституція 1935 р. трактувала органи самоврядування як різновид органів державної адміністрації.

Цій проблемі присвячено низку наукових публікацій. Це насамперед стосується праць польських науковців-правників. Ще у міжвоєнний період з'явилося кілька фундаментальних монографій окремих дослідників і колективних праць, присвячених різним аспектам правового статусу місцевого самоврядування, в тому числі розвідки Біго Т. [5], Куманецького К. [9] та Лангрода Я., Вачхолза С. [10]. У повоєнний період польська історіографія збагатилась працями зі згаданої проблематики Айнекеля А. [4], Прухніка А. [11], Шведа Р. [13]. Серед українських дослідників правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування цього періоду досліджували Кульчицький В., Присташ Л., Тищик Б. [3].

Мета статті – визначення на основі принципів об'єктивізму й історизму з позицій права статусу місцевого самоврядування, правових меж його діяльності та місця в системі публічної влади, встановлених відповідними нормами Конституції Польщі 1935 р.

Вже сам процес прийняття нової Конституції рельєфно висвітлив ті зміни, що відбулися у внутрішньополітичному житті країни після державного перевороту та приходу до влади Пілсудського Ю. у 1926 р. Нова Конституція була потрібна Президентові й уряду для конституційного закріплення сучасних політичних реалій, суть яких полягала у концентрації владних повноважень виконавчою владою на чолі з Президентом. Проурядовий блок політичних партій у Сеймі Польщі не мав необхідної більшості у дві третини голосів для зміни Основного закону, однак йому вдалося це зробити. Скориставшись відсутністю опозиційних послів, котрі в знак протесту покинули зал засідань, 26 січня 1934 р. посли від Безпартійного блоку співпраці з урядом (BBWR) визнали запропонований проект зміни Конституції за формальний внесок і за декілька хвилин затвердили його в другому і третьому читанні.

Упродовж року сенат доопрацював Конституцію й 16 січня 1935 р. ухвалив її. Після повернення Конституції на розгляд в Сейм більшість парламентарів прийняла рішення, що для ухвалення Конституції достатньо лише звичайної більшості голосів. Нову конституцію 23 квітня 1935 р. підписав Президент [12, с. 168]. Права Сейму були суттєво урізані, кількість послів скоротилась більш, ніж удвічі (з 444 до 208). Виборча ординація давала змогу відсіювати небажаних кандидатів. Величезні права отримував Президент. Нова Конституція, від процесу прийняття якої опозицію фактично усунули, остаточно закріпила на конституційному рівні ті зміни, котрі відбулися в політико-правовій сфері. Радикально змінилася сфера самоврядування, процес реформування якої розпочався задовго до ухвалення Конституції.

Першим важливим правовим актом, що суттєво змінив правовий статус самоврядування, стало розпорядження Президента «Про організацію і обсяг діяльності загальних адміністративних властей» [1]. Лише на перший погляд цей указ не мав безпосереднього відношення до проблем організації та діяльності органів самоврядування. Насправді, документ містив положення про організацію самоврядування на рівні воєводств, а також про часткову реорганізацію повітового самоврядування. Однак важливіше значення указ мав в іншому аспекті – саме він окреслив відносини між адміністративними та самоврядними органами і фактично визначив шляхи реформування органів місцевого самоврядування у Польщі в наступні роки. Указ містив положення, котрі передбачали, що до часу організації воєводського самоврядування на засадах, визначених Конституцією, при воєводі створюється воєводська рада та воєводський відділ. Кожна повітова рада і міські ради міст, які виділені з повітового комунального зв'язку (тобто становлять повіт), повинні делегувати до складу воєводської ради одного представника. Засідання ради повинно відбуватись раз на рік, причому воєводська рада отримала лише дорадчі функції. Чисельність воєводського відділу – шість осіб. Очолював його воєвода. Двох членів відділу призначав міністр внутрішніх справ і ще трьох членів обирала воєводська рада. Відділ, як і рада, також мав лише дорадчі функції. Отже, в черговий раз влада відмовилась реалізувати положення квітневої Конституції 1921 р. про те, що устрій країни ґрунтується на основі широкого територіального самоврядування, а також закон від 26 вересня 1922 р. про підстави загального воєводського самоврядування, і підмінила його видимістю самоврядування на цьому рівні. Низка статей указу торкались також повітового самоврядування. У цьому випадку влада пішла попереднім шляхом – підпорядкування повітових рад і відділів старостам. Нічого не змінюючи в їх організаційній структурі, указ юридично закріпив існуючий стан у більшості повітів, коли саме старости очолили повітові ради. Фактично відбулось злиття адміністративної та самоврядної влади на рівні повітів.

Цей указ означав початок законодавчого процесу оформлення підпорядкування органів самоврядування адміністративній владі. Спочатку це було зроблено на рівні повітів і воєводств, а згодом старости в повітах отримали можливість втручання, не обмеженого жодними юридичними нормами, у діяльність органів самоврядування в містах і волостях. Отже, провідною ідеєю цього указу стало залучення органів самоврядування до виконання доручень адміністративної влади, а ці завдання були

окреслені так широко, що для автономної діяльності самоврядування нічого не залишилося.

Наступний крок влади – прийняття Сеймом 23 березня 1933 р. закону «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» [2]. Уніфікуючи устрій місцевого самоврядування в межах всієї країни, закон спричинив найбільші зміни в Галичині. Абсолютною новиною для регіону стало запровадження об'єднання громад – волостей. Така волость об'єднувала кілька, а іноді й понад десяток колишніх сільських громад. У такий спосіб до триступеневої структури місцевого самоврядування (громада, повіт, воєводство) вводився ще один ступінь – волость. Хоча окрема громада була збережена, її повноваження та компетенції обмежувались на користь волості. Громадські ради обирали нове керівництво громади – солтиса та підсолтиса (аналог колишнього вїйта і його заступника). Проте їх функції зводились фактично лише до участі у виборах членів волосної ради, оскільки закон передбачав посередність цих виборів. Не більше прав мали і солтиси. Будь-яке їхнє рішення, навіть у справах, що стосувались місцевих потреб, набувало чинності лише після їх затвердження у волості. Саме волость була покладена в основу нової структури самоврядування, лише вона мала права юридичної особи. У виборах волосних радних мали право брати участь тільки члени громадських рад, солтиси та підсолтиси. Волосні радні обирали вїйта, його заступника і двох лавників. Ключова роль у громадському уряді належала волосному писарю. Усі разом вони становили волосну управу. Однак, згідно з нормами закону, обрання на посади солтиса та підсолтиса, вїйта й усього складу волосної управи вимагало обов'язкового затвердження старостою. Тим самим заперечувалась сама суть самоврядування, адже вирішального значення тепер надавалось не волі територіальної громади, а волі представника адміністративної влади – старости.

На початку 1934 р. Міністерство внутрішніх справ (МВС) запровадило інститут професійних вїйтів, котрих безпосередньо міг призначати староста керівниками волостей. Вимоги до кандидатів на ці посади висувались надто високі. Зокрема, фаховий вїйт повинен був мати гімназійну (середню) освіту або закінчену професійну школу, а також трирічну практику роботи на посаді вїйта, секретаря чи працівника повітового відділу або трирічний стаж роботи в органах державної адміністрації. Не менш високі вимоги висувались і до кандидатів на посаду писаря. Він повинен був мати середню загальну або фахову освіту, трирічну практику роботи в громадському уряді й успішно скласти іспит.

Деякі менших змін зазнало самоврядування в містах. Було збережено дію законів про міське самоврядування з 1889 і 1896 рр. Куріальне виборче право скасовувалось, натомість зберігалась безпосередність виборів. Чисельний склад міської ради залежав від чисельності населення міста й міг становити від 12 до 72 осіб. Міські радні обирали у великих містах президента, віце-президента і лавників, а у менших – бургомистра, віце-бургомистра та лавників. Вони становили міську управу – магістрат. Проте і в містах воля міських радних мало що означала, адже вибір президента чи бургомистра та їхніх заступників також вимагав затвердження воєводою або старостою. Крім права затверджувати склад магістрату, воєводи і старости мали дуже

широкі контрольні повноваження стосовно міських рад. Окрім того, право контролю над міськими радами належало МВС (до міст, виділених з повітової комунальної системи). Міністерство отримало право розпускати міську раду ще до закінчення терміну її повноважень з багатьох причин, зокрема через «допущення виступів, котрі підривають повагу чи зменшують довіру суспільства, якщо попереднє попередження контролюючих властей не дало бажаних наслідків» [6, с. 207]. Фактично, так можна було кваліфікувати кожен критичний виступ на адресу санаційного режиму зокрема чи польської влади загалом. Розпуск міської ради не означав обов'язкового призначення нових виборів упродовж шести місяців, відповідно до закону. Адміністративна влада (староста, воєвода) могла продовжити цей термін ще на шість місяців. Після розпуску ради її функції виконував магістрат, склад якого знову ж таки повністю залежав від волі воєводи чи старости.

Повітове самоврядування зазнало лише формальних змін. Було юридично закріплено той стан речей, що склався в попередні роки. Зберігалась посередність виборів до повітових рад. Тобто, лише члени волосних рад й управ і члени міських рад та магістратів мали право брати участь у виборах. Повітова рада обирала повітовий відділ. Очолювали відділи старости. Повітові ради мали власну й доручену сфери діяльності. Власна полягала у контролі над станом повітового майна, сюди ж належали всі справи, пов'язані з розвитком економіки, освіти та культури повіту, а до дорученої – контроль і опіка над волостями та містами, котрі знаходились на терені повіту. Право контролю над повітовим самоврядуванням, окрім старост, мали ще воєводи та воєводські відділи. Реформа не торкнулася організації самоврядування на рівні воєводств. Продовжував діяти Указ Президента від 19 січня 1928 р. про створення воєводських рад і воєводських відділів з воєводою на чолі. Однак до створення такого воєводського самоврядування приступили лише 1935 р. У цьому ж році були проведені перші повосенні вибори до повітових рад.

Отже, новий закон «Про часткову зміну устрою територіальної самоуправи» вніс найбільше змін в організацію самоврядного життя саме сільської громади, мало що змінивши в самоврядуванні на рівні міст, повітів і воєводств. Утворення волостей призвело до формування чисельної волосної бюрократії, а це важким фінансовим тягарем лягло на плечі громад. Фундаментальною засадою нового закону, яка перекреслювала саму суть самоврядування у класичному значенні, була можливість передання компетенції на користь виконавчих органів самоврядування та їх керівництва. Фактично, ради втратили колишні повноваження і значення, перетворились на дорадчі органи. Інша фундаментальна засада закону – повне підпорядкування місцевого самоврядування адміністративній владі. Суть цієї залежності полягала у формі контролю над органами самоврядування. Вибори до громадських, волосних, міських і повітових рад, затвердження на посадах солтисів, вїттів, бургомістрів і президентів міст, розпуск органів самоврядування – всі ці питання вирішували старости та воєводи. Контроль над господарською діяльністю було передано повітовим і воєводським відділам, котрі знову ж таки очолювали старости і воєводи. У такий спосіб на рівні повітів і воєводств дійшло до безпосереднього злиття адміністративного та самоврядного чинника в устрої самоврядування.

До позитивних моментів нового закону доцільно віднести лише уніфікацію устрою самоврядування в межах всієї країни та ліквідацію куріального виборчого права.

Конституція Польщі 1935 р. [8] закріпила автократичні тенденції в управлінні країною, змістила центр владних повноважень до виконавчої влади з одночасним наданням Президенту значних повноважень. Фактично Конституція санкціонувала автократичний, егалітарний характер нового політико-правового устрою Польщі. Повністю це стосувалось і місцевого самоврядування, якому було присвячено кілька параграфів. Наприклад, загальні засади самоврядування визначено в розділі I ст.4:

1. У межах держави (і спираючись на державу) організовується суспільне життя.

2. Держава забезпечує йому вільний розвиток, коли ж цього вимагають інтереси загального добра, надає йому напрям розвитку чи нормалізує умови.

3. Держава залучає місцеве та господарське самоврядування до участі у виконанні завдань суспільного життя.

Наведена стаття містила невиразну формулу «загального добра», що давала державному апарату необмежені можливості регулювати питання, які належали до сфери громадянських прав. Детальніше питань місцевого самоврядування торкається X розділ «Державна адміністрація» нової Конституції, а саме – ст. 72, 73, 74 та 75. Зокрема, в ст.72 стверджувалось що державна адміністрація обіймає адміністрацію урядову, територіальне самоврядування та господарське самоврядування. Ставлячи в один ряд урядову адміністрацію та місцеве самоврядування, Конституція перекреслила давній погляд про дуалізм публічної адміністрації.

Найдокладніше питання самоврядування трактує ст. 75:

1. Згідно з поділом держави на адміністративні округи, залучається до виконання завдань державної адміністрації в межах місцевих потреб воєводське, повітове та гмінне самоврядування.

2. Органи самоврядування мають право у межах, окреслених законом, видавати для свого округу ухвали, обов'язкові до виконання, якщо вони затверджені контролюючими органами, створеними з цією метою.

3. Органи самоврядування можуть об'єднуватися в союзи для виконання конкретних завдань.

4. Контроль над органами самоврядування здійснює уряд через свої органи або через органи самоврядування вищого ступеня.

Отже, відповідні статті Конституції окреслили лише загальні засади, на котрих повинно було ґрунтуватись самоврядування. Порівняно з Конституцією 1921 р., кількість статей, присвячених самоврядній проблематиці, значно скоротилась. У новій Конституції були відсутні положення про внутрішню структуру органів самоврядування, їх виборність і право самостійно приймати рішення. У жодній зі статей не йшлося про головне – самостійність органів самоврядування. Конституція 1935 р. запровадила обмеження повноважень та значення органів самоврядування.

Проаналізувавши нову Конституцію 1935 р. Польщі, доходимо висновку, що маємо лише констатацію наявного стану в сфері самоврядування. Жодної перспек-

тиви, кардинальних змін тут не передбачалось. Інакше і не могло бути в молодій державі й у суспільстві, знизу і доверху пронизаним ідеєю та духом польського «стану посядання», в тому числі на споконвічних українських землях. Для українців залишалася подальша боротьба за національні права, власну ідентичність і культуру, самоврядні права на їхній етнічній території.

Викладене свідчить, що у Конституції Польщі 1935 р. значно менше уваги приділялось місцевому самоврядуванню порівняно з Конституцією 1921 р. Низка положень, котрі визначали статус самоврядних інституцій, мали загальний характер. Практично процес «одержавлення самоврядування», тобто його повне підпорядкування адміністративній владі логічно завершився з прийняттям нової Конституції. У ній самоврядування трактувалось не як окрема система публічної влади, а як складова частина державної адміністрації. Ця тенденція притаманна не лише Польщі. У всій Європі самоврядна ідея зазнала кризи. Посилення автократичних тенденцій в управлінні країною, прагнення влади максимально контролювати всі сфери суспільного життя, будь-які вияви громадянської активності ставили під сумнів необхідність існування самостійних органів самоврядування, здатних ухвалювати рішення в межах своєї компетенції. Влада цілеспрямовано та наполегливо реформувала систему органів самоврядування в потрібному їй напрямі, Конституція 1935 р. відображала існуючий стан місцевого самоврядування Другої Речі Посполитої.

Такий стан місцевого самоврядування загалом негативно вплинув на самоврядний досвід територіальних громад українських земель тогочасної Польщі. Законодавче та фактичне вихолощення справжньої суті місцевого самоврядування з-поміж інших причин породило ті численні конфлікти, які істотно позначилися на українсько-польських відносинах у ХХ столітті.

#### Перелік літератури

1. Державний архів Львівської області, ф. 1. Львівське воєводське управління, оп. 11, спр. 2598, арк. 31.
2. Державний архів Львівської області, ф.19. Повітова рада у Львові, оп. 1, спр. 152, арк. 27 – 83.
3. Кульчицький В., Присташ Л., Тищик Б. Органи самоврядування на західноукраїнських землях (1921-1939 рр.) / В. Кульчицький, Л. Присташ, Б. Тищик. // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. юрид. науки. – 2001. – Вип. 36. – С. 37-42.
4. Ajnenkiel A. Sejmy i konstytucje w Polsce 1918-1939 / A. Ajnenkiel. – Warszawa, 1968.
5. Bigo T. Samorząd terytorialny w nowej Konstytucji / T. Bigo. – Lwów, 1936. – 246 s.
6. Historia państwa i prawa Polski. 1918 – 1939. – Warszawa: PWN, 1962. – Cz. I. – 416 s.
7. Konstytucja 17 marca 1921 r. – Warszawa, 1921. – 70 s.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 23 kwietnia 1935 r. – Białystok, 1935. – 96 s.
9. Kumaniecki K. Nowa Konstytucja Polska / K. Kumaniecki. – Kraków, 1935. – 117 s.
10. Kumaniecki K., Langrod J., Wachholz S. Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce / K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz. – Kraków; Warszawa: Księgarnia powszechna, 1939. – 1001 s.
11. Próchnik A. (H. Swoboda). Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej / A. Próchnik (H. Swoboda). Wyd. 2. – Warszawa: P.W.N., 1957. – 463 s.
12. Smolinski T. Rządy J. Piłsudskiego w latach 1926-1935 / T. Smolinski. – Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 1985. – 174 s.
13. Szwed R. Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919-1939 / R. Szwed. – Częstochowa: W.S.P., 1993. – 136 s.

**Кондратюк С. В. Правовой статус органов местного самоуправления за Конституцией Польши 1935 года / С. В. Кондратюк // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2009. – Т. 22 (61), № 2. – С. 31-38.**

В статье проанализированы основные положения системы правового статуса органов местного самоуправления, вступивши в силу с принятием 23 апреля 1935 г. новой Конституции Второй Речи Посполитой. Охарактеризованы главные нормативно-правовые акты, которые существенно повлияли на трактовку самоуправных институций в новой Конституции и определили конституционные рамки их деятельности и развития.

**Ключевые слова:** Польша, Конституция, местное самоуправление, Сейм, правительство.

**Kondratiuk S. Legal Status of Local Self-government Bodies under Poland's Constitution of 1935 / S. Kondratiuk // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2009. – Vol. T. 22 (61), № 2. – P. 31-38.**

Analyzed in the article are the main principles of Legal Status of Local self-government bodies system which entered into force after adoption of the new constitution of Poland (Druga Rzecz Pospolita).

Also, described are main normative Legal acts which had a substantial impact on the interpretation of self-governmental institutions in the new Constitution, and determined other constitutional Limits of their validity and development

**Keywords:** Poland, Constitution, Local self-government, Seim, government.

*Надійшла до редакції 02.12.2009 р.*