

УДК 352/354(438)«1918-1939»

## **СИСТЕМА ТА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ (1918–1939 рр.)**

*О. Липитчук*

*Львівський національний університет імені Івана Франка  
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна*

У статті досліджено організацію, структуру та компетенцію органів територіального самоврядування; подано оцінку головних засад та принципів політики центральної влади щодо територіального самоврядування; визначено зміни, що відбулися в організації територіального самоврядування в міжвоєнні роки.

Ключові слова: міжвоєнна Польща, територіальне самоврядування, гмінне, повітове та воєводське самоврядування.

У 1918 р. Польща відновила державність після більш як вікової втрати та входження її земель до складу трьох імперій (Російської, Австро-Угорської, Пруської). В адміністративному відношенні територію Польщі еволюційним шляхом було поділено на воєводства, повіти і гміни. Виокремлювалися чотири великі територіальні комплекси: центральний – Варшава і варшавське, лодзинське, келецьке, люблінське і білостоцьке воєводства; східний – віленське, новогрудське, польське і волинське воєводства; південний – краківське, львівське, станіславівське і тернопільське воєводства; західний – поморське, познанське і сілезьке воєводства [15, с. 330–331].

Відроджена Польща успадкувала різні адміністративні системи і законодавство, яке діяло на окупованих сусідніми державами польських територіях. Стосувалося це також територіальної адміністрації, яка б'єднувала державну адміністрацію і самоврядування. Діяло водночас кілька типів територіального самоврядування у різних організаційних формах [11, с. 7]. Подолати такий стан можна було поступовою уніфікацією адміністративної системи. Проте у вирішенні питання створення місцевого адміністративного апарату не було єдності поглядів, що проявилось у зіткненні різних концепцій: – централізаторських та де централізаторських. Перша з них, проголошена правим політичним табором, полягала у тому, що адміністрація повинна опиратися на центральну систему. Згідно з цією концепцією територіальне самоврядування мало бути під пильним наглядом центральної адміністрації і значно обмежувалося. Друга, протилежна концепція, яка була запропонована революційним лівим табором, що обстоював позицію широкого самоврядування, а саме, утворення рад робітничих та селянських депутатів. Після спаду революційної хвилі в Європі поміркований табір висловив третю концепцію, прибічники якої рекомендували утворити територіальну адміністрацію з широким самоврядуванням на всіх рівнях територіального поділу, пов'язаного із самоврядуванням [10, с. 494–498].

Концепція поміркованого табору мала вплив на вироблення положень нової Березневої Конституції 1921 р., які стосувалися проблем самоврядування. Під тиском та за участі представників цього табору центральні державні органи змушені були приступити до реалізації програми реформ місцевого адміністративного устрою, яка зміцнювала і розширювала територіальне самоврядування. Інституція

самоврядування колишнього Королівства Польського була засадничо внормована на підставі правових актів, прийнятих у 1918–1919 рр.: декрет про гмінні ради, декрет про тимчасову виборчу ординацію до повітових сеймиків, декрет про вибори до міських рад, декрет про міське самоврядування, декрет про тимчасову повітову ординацію [14, с. 70].

Березнева Конституція 1921 р. в ст. 3 декларувала, що Польська Республіка, ґрунтуючи свій устрій на засаді широкого територіального самоврядування, передає його представництву відповідну компетенцію нормотворення, зокрема в сфері адміністрації, культури і господарства, який буде визначений державними законами [1]. Зміст цієї статті свідчив, що сфера самоврядування значно розширювалася, оскільки охоплювала також і нормотворення. Конституція 1921 р. закріплювала принцип децентралізації в адміністративному устрої держави, що мало стати противагою бюрократичній державній адміністрації. Отже, Березнева Конституція відводила територіальному самоврядуванню значну роль в управлінні громадськими справами локального характеру.

На підставі положень Березневої Конституції були прийняті засади організації територіального самоврядування в Польщі, а саме:

- одиниці територіального самоврядування збігаються з одиницями адміністративно-територіального поділу держави. Ст. 65 Конституції 1921 р. проголосувала, що «Для адміністративних цілей територія Польської Держави шляхом прийняття законів буде поділена на воєводства, повіти, міські і сільські гміни, які будуть співпадати з одиницями територіального самоврядування»;

- ці одиниці можуть об'єднуватися в союзи з метою реалізації завдань самоврядування;

- рішення, що стосуються територіального самоврядування, приймають колегіальні органи;

- суб'єктом територіального самоврядування визнано як цивільноправну особу, так і публічну;

- ст. 95 та 108 Березневої Конституції гарантували громадянські свободи і свободу утворення товариств та союзів;

- нагляд держави за діяльністю територіального самоврядування мав здійснюватися відділами самоврядування вищого рівня;

- взаємодія виконавчих органів територіального самоврядування на рівні повіту та воєводства з органами загальної адміністрації.

Так Березнева Конституція 1921 р. визнала самоврядування основною формою організації внутрішнього функціонування суспільства і одним із найважливіших осередків в механізмі управління державою.

Історія територіального самоврядування в Польській Республіці міжвоєнного періоду пов'язана з багатьма чинниками, які стосувалися розбудови польської державності. Можна виділити два періоди в історії територіального самоврядування в міжвоєнній Польщі: перший – 1918–1933 рр.; другий – 1933–1939 рр.

У перший період на території Польщі існувала мозаїка різних положень, які стосувалися територіального самоврядування. Якщо на території колишнього Королівства Польського і так званих Східних Земель невдовзі після відновлення польської державності були видані нормативні акти, що стосувалися самоврядування гмін, міст та повітів, то на інших теренах Польщі діяло надзвичайне законодавство колишніх країн-окупантів.

Відмінності організаційного устрою на колишніх окупаційних територіях були наслідком багатьох причин, серед яких: відсутність готової концепції побудови

територіальної адміністрації після відродження державності; вплив традиції та звичаїв до існуючих в період окупації організаційних рішень; поступове формування кордонів держави шляхом приєднання до неї різних територій; інших адміністративних порядків, які були чинними на колишніх окупаційних територіях [18, с. 19].

Крім того, на деяких територіях були проголошені «дільничні влади», які в надзвичайний спосіб здійснювали організацію і функціонування територіального самоврядування (в Галичині – Польська ліквідаційна комісія, в подальшому Урядова комісія у справах Галичини і Цешинської Сілезії, Спиша та Орави; в Цешинській Сілезії – Польська рада Цешинського князівства; на колишній прусській території – Головна народна рада та її виконавчий орган – Комісаріат, пізніше – Міністр Пруської Дільниці) [13, с. 52–136].

На землях колишньої пруської дільниці в перший період формування місцевої адміністрації були розпущені міські ради і утворені нові шляхом загальних, рівних, таємних і пропорційних виборів. Міські ради були розпорядчим органом, за винятком справ, які згідно з законом передавалися магістрату і бурмістрові. Магістрат як виконавчий орган ради складався із бурмістра, його заступника, лавників та членів, які сплачували податки. Він здійснював управління міською гміною, а також функції державної адміністрації. Нагляд за самоврядуванням здійснювали воєводська та вища комунальна влада.

Органами самоврядування на повітовому рівні були повітові сеймики та повітові відділи, які у 1919 р. були розпущені і невдовзі шляхом виборів відновлені. Сфера компетенції сеймиків була невеликою і обмежувалася рекомендаційною функцією. Проте відділи, які очолював староста, здійснювали нагляд за діяльністю гмін і були першою судово-адміністративною інстанцією.

Існуючі на провінційному рівні сеймики і відділи також були ліквідовані у 1919 р. і в наступному відновлені як сеймики та воєводські відділи, але тільки в поморському та познанському воєводствах. До складу воєводських сеймиків входили члени, які обиралися повітовими сеймиками і міськими радами, вилученими з повітів. Воєводський відділ складався з голови, його заступника, крайового старости і членів. Нагляд за самоврядуванням здійснювала новостворена адміністративна рада. Всі три рівні самоврядування, включно з воєводським, були чинними тільки в колишній пруській дільниці, де воєводське самоврядування набувало уповноваження органів пруського місцевого самоврядування [17, с. 271–273]. Утворення воєводського самоврядування на всій території держави, проголошене Березневою Конституцією, в наступному передбачалося законом від 26 листопада 1922 р. про всезагальне самоврядування воєводств. Цей закон не був втілений в життя через побоювання домінування органів самоврядування національних меншин на східних теренах Польщі [15, с. 338].

Подібні зміни було здійснено на території колишньої австрійської дільниці у 1919 р. В сільській місцевості було дозволено об'єднувати гміни, а також включено до них польські помістя. Згідно з розпорядженням Польської ліквідаційної комісії 1918 р. виборче право, яке раніше надавалося тільки тим, хто був власником нерухомого майна і мав освіту, тепер було поширено на особи, які не сплачували податки. Вони практично були докооптовані в органи самоврядування.

Органами гмінного самоврядування були гмінні ради і гмінне правління. Гмінне правління складалося з вїта та присяжних, проте не було колегіальним органом. Нагляд за діяльністю гмінного самоврядування в приватних справах здійснювало самоврядне правління, тоді як справи, порушені державою, підлягали

нагляду органів державної адміністрації. Устрій міських гмін загалом не відрізнявся від сільських гмін. Органами міських гмін були міські ради і магістрати [17, с. 272].

Польська ліквідаційна комісія об'єднала у 1919 р. повітові органи самоврядування з органами державної адміністрації і надала повітовим відділам характер рекомендаційних рад при повітових комісарах. Нагляд над повітовими органами самоврядування здійснював Тимчасовий Відділ самоврядування, а відносно доручених справ – воєвода. Згідно з законом від 30 січня 1920 р. був ліквідований Сейм та Крайовий відділ. Замість Крайового відділу було створено Тимчасовий відділ самоврядування, який мав діяти до створення воєводських самоврядних об'єднань. Планувалося утворення воєводського самоврядування у львівському, тернопільському і станіславівському воєводствах у вигляді воєводських сеймиків і воєводських відділів. Сеймики мали складатися з двох палат, одну з яких утворювали українці. Проте, закон не був втілений в життя [13, с. 84–97].

В особливий спосіб було організовано адміністрацію сілезького воєводства, яке було утворено у 1920 р. як автономна частина Польської Республіки. Вона складалася з частини Цешинської Сілезії і частково із земель Верхньої Сілезії. На території Цешинської Сілезії діяло австрійське і крайове законодавство, а на території Верхньої Сілезії – пруське законодавство [9, с. 7–21].

Сілезьке воєводство було сформовано як міський союз – самоврядування вищого рівня. Органами воєводської сілезької автономії, а також державної та самоврядної адміністрації були Сейм Сілезії, воєвода і Воєводська Рада Сілезії. Населення цього воєводства демократичним шляхом обирало Сейм Сілезії, який мав право видавати закони, що стосувалися воєводства. Без згоди цього сейму центральна влада не могла здійснювати будь-яких кроків щодо розвитку господарства воєводства. Виконавчим органом Сейму була обрана ним же Воєводська Рада, яку очолював воєвода. Проте на практиці самостійність Сілезії була обмеженою. Всі найважливіші рішення Сейму погоджувалися з воєводою або центральними органами. Особливий адміністративний устрій у цьому воєводстві був ліквідований 1945 р. [12, с. 123].

На території колишнього Королівства Польського зміни були здійснені декретом від 27 листопада 1918 р. [3]. Згідно з декретом утворювалися гмінні ради як колегіальні органи самоврядування, змінено склад гмінних зібрань і спосіб виборів виїтів, зберігся тільки становий устрій громад. Зміни в устрої міського самоврядування з 1918 р. визначалися новим виборчим положенням, яке ліквідувало майновий ценз.

Найбільші зміни відбулися у сфері міського самоврядування. Декретом 4 лютого 1919 р. про міське самоврядування визначалося поняття гміни як самоврядної територіальної одиниці, наділеної публічним правом. Членами гміни були польські громадяни, які проживають на території Польщі понад шість місяців. Вони мали право обирати владу, бути обраними шляхом виборів і брати участь у гмінному правлінні та отримати допомогу гміни, коли є в тому потреба. Нормотворчим, розпорядчим та контролюючим органом самоврядування була міська рада, яку обирали на п'ять років шляхом демократичних виборів. Виконавчим органом був магістрат, який утворювали бурмістр (президент), заступник, лавничі (1/10 складу ради). Нагляд над самоврядуванням здійснював воєвода, а в другій інстанції міністр внутрішніх справ [7].

В Литві, Волині і Поліссі справи самоврядування регулювало розпорядження Генерального Комісара Східних Земель від 26 вересня 1918 р., яке пристосувало устрій сільського самоврядування до того, що діяло в колишньому Польському

Королівстві [4]. Нагляд за сільським самоврядуванням здійснювали старости та воєводи. Устрій міст визначався двома розпорядженнями Генерального Комісара Східних Земель від 27 червня та 14 серпня 1919 р. [5]. Відповідно до першого розпорядження всі міські органи передано магістратам, до складу яких входили бурмістр, його заступник і лавники. За другим розпорядженням міста формувалися як самоврядні міські громади, утворені шляхом обрання ради і магістрату на зразок тих, що були в Королівстві Польському. Повітові самоврядні об'єднання були ліквідовані, а замість них утворено тимчасові органи повітового управління шляхом призначень.

Травневий державний переворот 1926 р. став відправним моментом у зміні державно-політичного розвитку міжвоєнної Польщі. Він пройшов під гаслом санації, тобто оздоровлення політичних, економічних, моральних стосунків у державі. Безпосереднім наслідком перевороту було обмеження суверенітету законодавчих прав сейму та зміцнення президента й уряду. Після перевороту було обмежено компетенцію самоврядування. Зокрема, розпорядженням Президента Польської Республіки 19 січня 1928 р. було впроваджено засаду домінування компетенції державної адміністрації над самоврядуванням [6]. Була прийнята концепція «етатизму», згідно з якою діяльність, устрій, завдання самоврядування залежали від волі державної влади, відображеної в Конституції та законодавчих актах. У межах самоврядування зміцніла компетенція виконавчих органів над нормотворчими органами [14, с. 71]. Згідно з розпорядженням при воєводах були утворені воєводські ради і воєводські відділи (за винятком познанського та поморського воєводств, в яких було збережено воєводські сеймики). Рада здебільшого була органом рекомендаційним.

В умовах різних моделей організації та функціонування територіального самоврядування постала необхідність його уніфікації. 23 березня 1933 р. був прийнятий закон про часткову зміну устрою територіального самоврядування, який отримав назву «об'єднавчий» [8]. Цей закон уніфікував устрій гмінного, міського та повітового самоврядування на території всієї держави (окрім сілезького воєводства). Не торкався закон воєводського самоврядування, який і надалі функціонував на попередніх засадах на терені колишньої пруської дільниці. Закон поділив органи самоврядування на розпорядчі (розпорядчі і контролюючі) та виконавчі (управляючі та виконуючі). Була прийнята засада домінування компетенції виконавчого органу.

Розпорядчими органами були гмінні, міські та повітові ради (в колишніх пруській та російській дільницях називалися повітовими сеймиками). Виконавчими органами були гмінні та міські правління, а також повітові відділи. Гмінне правління очолював війт, на чолі міського правління, залежно від розміру міста, бурмістр або президент. Вони обиралися відповідними радами і затверджувалися відповідним органом державної адміністрації.

Повітовий відділ очолював (за пруським зразком) – староста, або державний орган загальної адміністрації.

Вибори до міських рад були безпосередніми (прямим голосуванням), а до повітових рад – посередніми (непрямим голосуванням). Закон обмежив безпосередність виборів до рад нижчого рівня. Утворивши об'єднані гміни (здебільшого із сільських громад), для більшості громад запровадили громадські ради, які обиралися відкритим голосуванням. Як наслідок члени гмінних рад були обрані безпосередньо тільки в тих громадах, які не мали власних рад. В інших випадках їх обирали члени громадських рад. Отже, в сільській гміні розпорядчим

органом була рада гміни, утворена в результаті непрямих виборів відкритим голосуванням.

Закон розширив нагляд за діяльністю територіального самоврядування. Наглядові повноваження відтепер мали не тільки органи самоврядування вищої інстанції, але й органи загальної адміністрації.

Закон 1933 р. уніфікував устрій та діяльність органів самоврядування тільки нижчого рівня. Залишалось нереалізованим проголошене Березневою Конституцією 1921 р. положення про створення територіального самоврядування на воєводському рівні. Виняток становила тільки колишня прусська дільниця, де існувало воєводське самоврядування.

Головною політичною тенденцією в 30-х роках ХХ ст. в Польщі стало посилення інституції авторитаризму, що позначилося на стані самоврядування. Квітнева Конституція 1935 р. в ст. 4 стверджувала: «Держава створює територіальне та господарське самоврядування для участі у виконанні завдань співжиття» [2]. Конституція 1935 р. пішла шляхом обмеження ролі органів місцевого самоврядування в житті суспільства. Нагляд за самоврядуванням відтепер здійснював уряд через органи урядової адміністрації (повітові старости, воєводи, міністри) та місцеве самоврядування вищого ступеня (повітові, воєводські ради).

Отже, відсутність воєводського самоврядування, пильний нагляд за самоврядуванням, обмеження обсягу його завдань та компетенції, а також посередності у виборах до розпорядчих органів стали характерними рисами стану самоврядування у міжвоєнній Польщі.

#### Список використаної літератури

1. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1921. – № 44. – Poz. 267.
2. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1935. – № 30. – Poz. 227.
3. Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. O utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego // Dziennik Praw Państwa Polskiego. – 1918. – № 18. – Poz. 48.
4. Rozporządzenia Generalnego Komisarza Sхідних земель «Про волосне самоврядування» // Dziennik Urzędowy Zarządu Ciwilnego Ziem Wschodnich. – 1919. – № 21. – Poz. 215.
5. Rozporządzenia Generalnego Komisarza Sхідних земель «Про міське самоврядування» // Dziennik Urzędowy Zarządu Ciwilnego Ziem Wschodnich. – 1919. – № 7. – Poz. 46.
6. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. O organizacji i zakresie działania władz administracji opólney // Kallas. – S. 333.
7. Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim // Dziennik Praw Państwa Polskiego. – 1919. – № 13. – Poz. 140.
8. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1933. – № 35. – Poz. 294.
9. *Ajnenkiel A.* Administracja w Polsce: zarys historyczny / A. Ajnenkiel. – Warszawa, 1975.
10. *Bardach J.* Historia państwa i prawa polskiego / J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak. – Warszawa : Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1979.
11. *Czechowski P.* Samorząd terytorialny w Polsce (historia, stan obecny, perspektywy rozwoju) / P. Czechowski, St. Pątek. – Warszawa, 1991.
12. *Dembski K.* Wielkopolska w początkach II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawnoustrojowe / K. Dembski. – Poznań : Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 1972.

13. *Górecki D.* Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919) / D. Górecki. – Łódź, 1983.
14. *Izdebski H.* Historia administracji / H. Izdebski. – Warszawa, 2001.
15. *Kallas M.* Historia ustroju Polski X–XX w. / M. Kallas. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997.
16. *Maciejewski T.* Historia ustroju i prawa sądowego Polski / T. Maciejewski. – Warszawa : Wydawnictwo C.H. Beck, 1999.
17. *Maciejewski T.* Historia administracji / T. Maciejewski. – Warszawa, 2006.
18. *Paziewska E.* Samorząd terytorialny. Wczoraj i dziś / E. Paziewska. – Warszawa, 2011.

**СИСТЕМА И КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В ПОЛЬСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ (1918-1939 гг.)**

*А. Липитчук*

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко  
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье исследовано организацию, структуру и компетенцию органов территориального самоуправления; дана оценка главных принципов и принципов политики центральной власти по территориальному самоуправлению, определены изменения, которые произошли в организации территориального самоуправления в межвоенные годы.

Ключевые слова: межвоенная Польша, территориальное самоуправление, гминное, районное и воеводское самоуправление.

**SYSTEM AND COMPETENCE OF THE INSTITUTIONS  
OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT  
IN THE POLISH REPUBLIC (1918-1939)**

*O. Lypytchuk*

*Ivan Franko National University of Lviv  
Univrsytetska Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The article deals with the research of the organization, structure and competence of Polish territorial self-government institutions. It makes an appraisal of the main ideas and principles assumed as a basis of Polish state policy in the field of territorial self-government and outlines the changes, which took place in the organization of territorial self-government during the inter-war period.

Key words: inter-war Poland, territorial self-government, self-government institutions.

*Стаття: надійшла до редакції 07.12.2012  
прийнята до друку 14.01.2013*