

Юхимюк О. М.

СТАТУС МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ ПОЛЬЩІ 1921 РОКУ

Українцям після Першої світової війни загрожувала насильницька асиміляція, а українські етнічні території потрапили під владу іноземних держав. Особлива увага приділялась українським землям, які в історичній літературі дістали назву Західної України, що включали Східну Галичину, Західну Волинь, Полісся і Холмщину. Ці території попередньо належали Російській та Австро-Угорській імперіям. Їх міжнародно-правовий статус протягом відносно короткого історичного періоду (1918-1923 рр.) зазнав значних змін: від незалежної суверенної держави до окупації її Польщею, підтриманою Антантою.

Окупація Польщею Західної України оформилась 18 березня 1921 р. у Ризі мирним договором між радянською і польською стороною, який визначив такі підстави існування України як міжнародно-правової одиниці, що грубо порушували чинні на той час норми міжнародного права, головним з яких був принцип самовизначення народів. В березні 1923 р. Рада послів у Парижі на вимогу польського уряду узаконила анексію Західної України Польщею, яка до того за рішенням Паризької мирної конференції від 25 червня 1919 р. вважалася формально лише військовим окупантом Західної України.

Окупувавши Західну Україну, польський уряд, щоб прискорити ополячення, використав комплекс важелів, як правових, і так соціально-економічних. Зокрема, конституція, як елемент державно-організованого суспільства, є правовим актом, за допомогою якого встановлюються основні принципи устрою суспільства і держави. Тому цей документ став визначальним в правовому оформленні держави, яка утворилась після здобуття незалежності. Першою конституцією відродженої повоєнної Польщі була Конституція від 17 березня 1921 року. [5]

Проектні роботи над цим документом розпочались ще в 1917 році. В цей час політичні партії, уряд і Конституційна Комісія, створена в 1919 році Установчим Сеймом, подали 11 проектів текстів основного закону. Лише один проект передбачав, що Польща буде спадковою монархією. Натомість наявний в цьому проекті список громадянських прав і свобод, після певної модифікації, став підставою конституційних положень 1921 р. Серед трьох проектів, опрацьованих урядом, один, названий французьким, проголошував республіканську форму правління і унітарний (цілісний) характер держави. [4,308]

Принципова різниця між різними проектами полягала в пропонованій структурі дво-чи однопалатного парламенту. Також суперечки викликав спосіб вибору президента і його компетенція. Третя спірна проблема стосувалась прав і свобод національних меншин. Лівіця

боронила принцип автономії меншини окремо від держави. Правиця прямувала до позбавлення меншин конституційних гарантій в сфері збереження власних національних інститутів. [3,47] Лише в переддень закінчення дебатів було досягнуто компромісу між різними політичними силами, що дозволило сейму 17 березня 1921 р. прийняти більшістю голосів Конституцію Речі Посполитої Польщі, звану надалі Березневою Конституцією.

Характерною рисою основного закону 1921 р. було домінування сейму над органами виконавчої влади. Принципами політичного ладу за Березневою конституцією були принцип спадкування традицій польської держави, республіканська форма політичного устрою, принцип суверенітету народу, принцип представницької демократії (лише стосовно законодавчих органів), принцип поділу влад, система відповідального уряду (парламентаризм), принцип однорідності держави (II Річ Посполита визнавалась єдиною державою з однаковим політичним ладом в різних районах країни). [1,425-426]

Апарат публічної адміністрації в II Речі Посполитій охоплював систему адміністративних органів, оснований на різних критеріях. Спираючись на територіальній засаді, публічну адміністрацію поділено в Польщі на центральну і територіальну (локальну) адміністрацію. Територіальна включала урядову адміністрацію і самоврядування. В сфері урядової адміністрації виступали дві структури, зокрема, загальна адміністрація (політична) і спеціальна адміністрація. Характерною рисою урядової адміністрації було об'єднання з органами загальної адміністрації багатьох галузей спеціальної адміністрації. На підставі цього загальну адміністрацію називають об'єднаною. Вона має окрему структуру територіальних органів, що не співпадає з адміністративним поділом держави.

Спільною рисою органів об'єднаної адміністрації і необ'єднаної адміністрації була побудова їх структури на ієрархічно-інстанційній засаді. Це означало, що нижчі органи підлягали органам вищого рівня. Поступово зростало значення управлінського чинника в організації публічної адміністрації, заснованій на засаді бюрократичного централізму. Це провадило до зменшення участі громадянського чинника у функціонуванні адміністрації. [1,328-329]

Творці Березневої конституції хотіли, щоб політичний лад держави спирався на розширення самоврядування, яке подекуди неправомірно ототожнюється з автономією. Цій проблемі Конституція присвятила 12 статей (3, 65, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 109, 113, 114, 115), більшість з яких містили посилання на певний вид нормативно-правових актів (бланкетні норми). Але декларації про запровадження широкого територіального самоврядування (ст. 3) не перешкоджала проголосити в тій же конституції підпорядкування органів самоврядування чиновницькому апаратові управління. Демократичні декларації Березневої конституції були

продиктовані революційною обстановкою в Польщі і мали на меті послабити цю ситуацію обіцянками різного роду формально-демократичних інститутів та свобод, у тому числі інституту самоврядування. [2,120]

Для здійснення управління, як вказувалось в ст. 65 Конституції, Польща поділялась на три адміністративно-територіальні рівні: воєводства, повіти і міські та сільські гміни (громади). Крім того, проголошувалось, що саме ці адміністративно-територіальні одиниці будуть одночасно одиницями територіального самоврядування, тобто вони зможуть самостійно вирішувати питання місцевого значення. Самоврядні одиниці могли об'єднуватись у союзи для здійснення завдань, віднесених до компетенції самоврядування. В 1939 році в Польщі існувало 16 воєводств і 1 виділене місто – Варшава, 264 повіти (в тому числі 23 міських), 611 міських гмін і 3195 сільських гмін. [1,457]

Самоврядування має, у відповідності до Березневої конституції, опиратись на системі рад, утворюваних шляхом виборів. Саме ради мали виконувати нормотворчі функції на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Конституція безпосередньо не вказувала вимоги, які ставились до осіб, що могли обиратись чи бути обраними до рад. За аналогією, використовувались норми Основного закону, які стосувались реалізації виборчого права до сейму. Стаття 12 Березневої конституції зазначала, що право обирати (активне виборче право) має кожен польський громадянин, незалежно від статі, який на день виборів досяг 21 р., має в повній мірі цивільні права і проживає у виборчому окрузі від передня оголошення виборів в *Dzienniku Ustaw*. Право бути обраним (пасивне виборче право) отримував кожен громадянин, який мав право обирати членів сейму, з моменту досягнення 25 років (ст. 13).

Натомість виконавчими органами воєводського і повітового самоврядування, як вказувала стаття 67, мали стати органи, утворювані з представників, обраних радами і представників органів державної адміністрації (які мали керувати цими органами). Так Конституція забезпечувала урядовим органам можливість керівництва діяльністю органів місцевого самоврядування і нагляду за ними. Варто зазначити, що положення конституції випереджали існуючий в той час правовий стан, оскільки саме на східних територіях не було воєводського самоврядування.

Конституція Речі Посполитої Польщі від 17 березня 1921 р. надавала територіальному самоврядуванню широку сферу дії і гарантувала йому перспективну самостійність. В ній знайшли відображення тогочасні погляди на суть і роль самоврядування. Вже ст. 3 стверджувала, що устрій Речі Посполитої опиратиметься на засади територіального самоврядування. Воно мало бути “широким” самоврядуванням, яке б здійснювало не тільки адміністративні функції, але й на основі окремих законів йому мало

надаватись “відповідна компетенція нормотворення, зокрема в сфері управління, культури і господарства”. Одночасно самоврядування було визнане окремою системою публічної влади в державі. Проте Березнева конституція не визначала меж цієї “широкої компетенції нормотворення”. Це питання мали вирішити закони, прийняті Сеймом. Правові рамки, що Березнева конституція надавала самоврядуванню, були досить широкі, але надто туманні. Багато мало залежати від законів, прийнятих Сеймом, також конституція залишала багато можливостей тлумачення її норм, що – як показало недалеке майбутнє – було використано в напрямку обмеження компетенції самоврядування. [6,15-16]

Конституція санкціонувала існування в державі господарського самоврядування, яке було представництвом ремесла, промисловості, торгівлі і ін. Існувало також самоврядування професійних груп лікарів, адвокатів і ін. [3,50] Об’єднувались вони з метою представництва і оборони своїх інтересів, утворились, наприклад, адвокатські палати та лікарські палати.

Підставою фінансової самостійності мали стати джерела прибутків, визначені законами. Нагляд над самоврядуванням покладался на державу через органи самоврядування вищого ступеня. Шляхом прийняття окремих законів, нагляд міг частково передаватись органам адміністративного судочинства. Також окремі закони мали визначити справи, що вимагали згоди наглядових органів. Для встановлення легальності адміністративних актів, як виданих урядовою адміністрацією, так і самоврядною, мало бути створено адміністративне судочинство, що “ґрунтується у своїй організації на взаємодію громадянського і суддівського чинників з Найвищим Адміністративним Трибуналом на чолі. [6,16]

Основними задекларованими принципами, на яких ґрунтувалась організація і діяльність місцевих органів державного управління і самоврядування за Березневою конституцією Польщі 1921 року були такі:

1. Принцип широкого територіального самоврядування, правові межі якого сама конституція не визначала, така функція покладалась на прийняті сеймом закони.
2. Принцип деконцентрації (децентралізації) державної адміністрації (ст. 66).
3. Принцип поділу органів територіального самоврядування на нормотворчі (виборні ради) та виконавчі (керівництво ними покладалось на представників органів державної адміністрації).
4. Принцип підконтрольності територіального самоврядування державі – ст. 70 вказувала, що держава контролюватиме діяльність самоврядування через самоврядні органи вищого рівня; окремий закон мав визначити випадки, в яких рішення органів самоврядування потребуватимуть затвердження самоврядними органами вищого рівня або міністерствами.

Ще однією рисою організації самоврядування Польщі було те, що після здобуття нею незалежності, на її території діяло кілька відокремлених систем адміністрації. Конституція від 17 березня 1921 р. не усунула розмежування організації і сфери діяльності самоврядування на різних територіях польської держави. На східних землях не було проголошеної Березневою конституцією воєводської ланки. Пробою запровадження територіального самоврядування на воєводському рівні на східних територіях був прийнятий у вересні 1922 року закон “Про принципи загального воєводського самоврядування, зокрема, Львівського, Тернопільського і Станіславського воєводств”.

У травні 1926 року в Польщі відбувся переворот, наслідком якого було створення політичного режиму, що зводив нанівець основні принципи Березневої конституції. Згодом почалась робота по перегляду її положень.

Отже, основою територіально-адміністративного поділом повоєнної Польщі, в тому числі західноукраїнських територій, став поділ на воєводства і повіти. Березнева конституція 1921 р. містила ряд демократичних положень щодо організації і діяльності органів місцевої адміністрації, проте більшість з цих положень підлягали широкому тлумаченню. Така правова ситуація сприяла обмеженню компетенції самоврядування.

Джерела і література:

1. Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши. – М.: Юрид. лит., 1980. – С. 560
2. Кульчицький В., Присташ Л., Тищик Б. Органи самоврядування на західноукраїнських землях (1921-1939 рр.) // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 119-124
3. Ajnenkiel A. Sejmy i konstytucje w Polsce 1918-1939. – Warszawa, 1968. – S. 132
4. Kallas M. Historia ustroju Polski X-XX w. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997. – S. 564
5. Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej. - Warszawa, 1997. – S. 234-264
6. Szwed R. Samorządowa Rzeczypospolita 1918-1939. - Czestochow, 2000. – S. 246

The status of the local bodies of the administration in the Western Ukraine by the Constitution of Poland 1921

Yukhymyuk O.

After the World War I Poland occupied Western Ukraine (Western Volyn, Polissya, East Halychyna). The Constitution of Poland 1921 included norms about local government, but those norms were vague.

7. Key words: Constitution, Western Ukraine, local bodies, norm.