

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКИХ ОРГАНІВ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАХІДНОЇ УКРАЇНИ  
В СКЛАДІ ПОЛЬЩІ (1918-1939 рр.)**

*О. Юхимюк*

*Львівський національний університет імені Івана Франка*

Після Першої світової війни Польща окупувала Західну Україну (Західну Волинь, Полісся, Східну Галичину). Особливістю організації самоврядних установ Польщі у міжвоєнний період була розрізненість правових норм у цій сфері. Зокрема, в Західній Волині діяла російська система самоврядування, а в Східній Галичині – австрійська. Побудова системи органів самоврядування та їх компетенція різнилися між собою до 1933 року, коли згідно польського закону на всю територію Польщі поширилась російська система самоврядування.

Проблема організації та компетенції органів самоврядування Західної України у міжвоєнний період є важливим аспектом вивчення історії державотворення територій, які сьогодні включені в склад України. Правовий статус органів, на які українцями Західної України покладались значні сподівання, досліджувався суто з історичної точки зору, а докладного історико-правового аналізу нормативно-правових актів у цій сфері не проводилось. Тому вважається доцільним вивчити саме правову сторону цього явища. Загальним рисам правового статусу самоврядних органів на Західній Україні у вказаний період приділяли увагу такі науковці, як В. Кульчицький, В. Калинович, Л. Присташ.

Метою дослідження є загальна характеристика та аналіз документів, що безпосередньо стосувались питання структури і компетенції органів самоврядування в Західній Україні на рівні міст. У дослідженні використано першоджерела, ті нормативно-правові акти, які становили основу вирішення проблеми повноважень органів місцевого самоврядування на Волині і в Східній Галичині в міжвоєнний період.

Після включення західноукраїнських земель в склад Польщі Галичина зберегла органи самоврядування, сформовані на підставі австрійського законодавства (де існувала триступенева структура: громадське, повітове і воєводське), а Волинь – сформовані на підставі російського законодавства (чотириступенева система: громада, волость, повіт, воєводство).

Розрізненість системи місцевого самоврядування в Західній Україні до 1933 року стосувалась також рівня міських громад. Але варто зазначити, що структура і компетенція нормотворчих органів (міських рад) та виконавчих органів (магістратів) на Волині і в Галичині була майже ідентичною.

Польські урядові органи, аналогічно до сільських громад, після захоплення Західної України, розпускали міські ради і управи і призначали тимчасові органи з старостами на чолі. Тимчасова міська рада у Львові і староста були призначені ще австрійською владою (галицьким намісником) в 1915 році. Тимчасовий урядовий комітет у Львові (відділення Польської ліквідаційної комісії), після захоплення Львова польськими військами восени 1918 року, збільшив тимчасову міську раду до 150 членів і допустив до участі в раді жінок, які до цього часу цих прав не мали. Після державного перевороту 1926 року львівський воєвода розпустив тимчасові органи міського самоврядування і 04.09.1927 р. призначив нові з новим урядовим старостою і двома його заступниками. Особи української національності поголовно усувалися з міських органів самоврядування.

Функції правотворчого та наглядового органу у міських громадах виконувала міська рада. Міська рада мала право самостійно ухвалювати правила власної діяльності, своїх комісій та магістрату. Ця інституція контролювала роботу всіх міських самоврядних установ та перевіряла їх фінансову діяльність. Окрім цього вона відповідала за:

- встановлення форм та способів користування майном волості та майном усіх установ та інституцій, які їй були підпорядковані;
- затвердження міського бюджету та витрат, передбачених бюджетом, а також здійснення будь-яких змін у ньому;
- встановлення та стягнення на користь волості різноманітних податків та натуральних повинностей і заміну їх грошовими;
- затвердження оплат, здійснюваних за користування волосними дорогами та громадським транспортом;

- подання уряду пропозицій щодо встановлення на користь міста податків та промислових монополій.

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. Міська рада самостійно затверджувала плани забудови волості та вносила корективи в ці плани, зверталась до урядових установ з пропозиціями зміни територіальних меж волості, а також надавала почесне громадянство жителям міста.

Окрім переліченого вище до компетенції міських рад входило:

- розпорядження майном, прибутками, витратами, а також натуральними повинностями населення волості;
- будівництво й утримання міських доріг, мостів, вулиць, площ, скверів і т.п.;
- будівництво та ремонт міського водопроводу і каналізації;
- електрифікація міста;
- підтримка місцевої торгівлі, промислу та ремесел, організація торгів та ярмарків;
- підтримка в містах громадської безпеки та правопорядку.

Міські ради повинні були також будувати та утримувати лікарні, школи, бібліотеки, 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 цією метою радний. Засідання скликалось щонайменше раз у місяць, за винятком періоду літніх канікул. Головуючий зобов'язаний був скликати засідання на вимогу четвертої частини членів ради. Як правило, ці засідання проходили відкрито, але знову ж таки, за пропозицією четвертої частини присутніх радників, могли оголошуватись таємними. Під час дебатів про бюджет і обговорення фінансів міста в будь-якому випадку засідання ради міської волості були відкритими. Правомочним вважалось рішення, яке приймалось більшістю голосів.

Ухвали міської ради протягом трьох днів з моменту прийняття доводились до відома громадськості, а протягом десяти днів подавались на розгляд урядової адміністрації. Отже, незважаючи на декларовану самостійність, влада не втрачала контролю за діяльністю ради.

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 радних. 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 перебування членів магістрату на посадах був три роки.

Від президії магістрату, тобто бургомістра та його заступників, вимагалось обов'язкове знання польської мови. Законодавством міські установи зобов'язувалися вести документацію, спілкуватися між собою, з урядом та приватними особами лише польською мовою, однак із спеціальним застереженням про те, що "мова місцевого населення має рівні права з державною мовою".

До обсягу діяльності магістрату як керівного і виконавчого органу волості належали:

- втілення в життя рішень міської ради;
- здійснення контролю над її прибутками та видатками;
- розподіл волосних податків і повинностей відповідно до статутів, розпоряджень та рішень міської ради;
- створення проектів бюджету та подання їх в означений термін на розгляд міської ради.

Окрім переліченого вище, магістрату надавалось право на власний розсуд розпоряджатись майном міста та проводити його систематичну інвентаризацію, а також виступати від імені міста в суді. Однак функціонування цієї самоврядної інституції з досить широкою компетенцією проходило під постійним контролем вищестоящих структур. Магістрат зобов'язаний був систематично звітуватись міській раді про свою діяльність і діяльність підлеглих йому установ.

Бургомістр як керівник магістрату у надзвичайних випадках виконував усі функції, що належали цій самоуправі. Самостійно прийняті ним рішення обов'язково затверджувались на найближчому засіданні магістрату. Якщо ж бургомістр тимчасово не міг виконувати свою роботу, всі його права переходили до заступника. Розподіл функцій між членами магістрату окреслював

спеціальний регламент, однак бургомістр мав право призначати працівників та накладати на них дисциплінарні покарання.

Рішення магістрату приймалися більшістю голосів і подавались до відома міської ради.

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 самоуправ.

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 комітети, котрі покликані були координувати роботу міських самоуправ. Вони склались з членів магістрату, а також осіб, запрошених до комітету воєводою.

Міські громадські господарчі комітети були одночасно рекомендаційними та контролюючими органами. Як правило, засідання громадських господарчих комітетів відбувались двічі на місяць. Скликав та головував на них один із членів комітету, який спеціально обирався комітетом та затверджувався воєводою. Порядок денний визначався головою і повідомлявся членам комітету за 2 дні до засідання. За винятком виборів та рішень в особистих справах, голосування проводилось відкрито. У засіданнях комітету мали право брати участь працівники магістрату, але лише з дорадчим голосом.

Кінець 20-х років в містах Волині відзначився початком будівництва каналізаційної мережі і водогонів, на що виділялись значні кошти. Зокрема, у Луцьку в 1928 році планувалось виділити 100 тис. доларів.

У міжвоєнний період на Волині органи самоврядування вели будівництво значної кількості медичних закладів. В повітах з представників всіх громад утворювались спеціальні будівельні комісії. Зокрема, міська рада Любомля у 1928 році "ухвалила на честь десятої річниці незалежності Польщі приступити спільно із повітовим сеймиком і магістратом до будівництва лікарні в Любомлі".

Закон від 23 березня 1933 року "Про часткову зміну устрою територіального самоврядування" не скасовував повністю старі законодавчі акти про міське самоврядування, а лише вносив деякі зміни. В 1933 році в Польщі була введена єдина система органів міського самоврядування.

За законом 1933 р. містами вважались населені пункти з населенням понад 3 тисячі мешканців (ст.33 Закону 1933 року). В результаті частина міст, що мали менше 3-х тисяч населення, були віднесені до числа сільських громад, і навпаки – частину сільських громад з населенням понад 3000 чоловік зараховано містами.

Міста були поділені на виділені і невиділені з повітового самоврядування. До виділених належали міста з населенням понад 25 тисяч мешканців. Міста з населенням понад 75 тис. мешканців утворювала окремі міські повіти, а їх органи міського самоврядування, як правило, були органами загальної адміністрації I інстанції. Таким містом в Західній Україні було місто Львів. Різниця між виділеними і невиділеними містами полягала в структурі органів самоврядування і порядку нагляду над ними.

Розпорядчими і контрольними органами міського самоврядування були міські ради.

За законом 1933 року виконавчими органами міського самоврядування були міські управи (магістрати), що склалися у виділених містах з президента, віце-президента і лавників, а в невиділених містах – з бургомистра, його заступника (віце-бургомистра) і лавників. Воєвода міг всупереч волі міськради призначити професійного бургомистра (Розділ 6 Закону 1933 року).

Компетенція міських рад була обмеженою. Міські ради були повністю підпорядковані старостам і воєводам, які могли призупиняти виконання їх постанов, розпускати ради і оголошувати нові вибори. Вся влада належала бургомистрам і президентам, які з міськими радами і управами не рахувалися.

Отже, міське самоврядування в Західній Україні після включення в склад Польщі було розрізненим на території Східної Галичини і Західної Волині, хоча компетенції міських органів майже співпадала. Польський закон 1933 року об'єднав різні системи самоврядування, обмеживши компетенцію міських самоврядних установ до вирішення господарських питань та встановивши жорсткі рамки підпорядкування урядовим органам.