

УДК 947.084.3/6 (477.82)

Я. М. Мартинюк

**ЗАКОНОДАВЧЕ СТАНОВЛЕННЯ МІСЬКОГО
САМОВРЯДУВАННЯ НА ВОЛИНІ
У МІЖВОЄННИЙ ПЕРІОД**

Стаття присвячена дослідженню інституту місцевого самоврядування, котрий функціонував на Волині у міжвоєнний період. У роботі на основі аналізу опублікованих і архівних джерел, наукової літератури охарактеризовано законодавче становлення органів місцевого самоврядування. Висвітлено їх організаційну структуру, а також шляхи та методи здійснення урядового контролю їх діяльності.

Ключові слова: Волинське воєводство, міське самоврядування, гміна, міська рада, магістрат.

На сучасному етапі, що характеризується глибокими трансформаційними змінами в економіці, політиці та духовному житті України, проблема створення дієвої вітчизняної системи місцевого самоврядування, яка б максимально відповідала стійким самоврядним традиціям української ментальності, набуває першочергового значення. Прагнення України інтегруватися в євроатлантичні структури також поставило на порядок денний питання реформування діючої системи самоврядування, приведення її законодавчої бази у відповідність до європейських норм.

Актуальність теми зумовлюється і ступенем її наукової розробки. Якщо деякі питання історичного розвитку Волині в зазначений період піднімалися окремими науковцями, то проблеми, пов'язані з функціонуванням інституту самоуправління в 1920–1930-ті роки, за винятком кількох епізодичних моментів, не знайшли ще належного висвітлення. Особливості організаційного становлення та діяльності волинських самоуправ в українській історичній науці не були предметом спеціального дослідження і залишалися невивченою сторінкою. Все це визначило наш інтерес до теми дослідження.

Польська історіографія теми є значно багатшою [1–12]. У більшості випадків автори не зачіпають питання українсько-польських стосунків у площині самоврядування. Вкрай недо-

статньо досліджені особливості урядової політики щодо самоврядних інституцій на теренах Волині. Не стала ще предметом спеціального вивчення і позиція провідних українських політичних партій стосовно органів самоврядування. Залишаються нерозкритими й особливості проведення виборів до рад різних рівнів. Усе це дає підстави вважати, що досліджувана у статті тема є актуальною в науковому відношенні.

Волинське міське самоврядування у Другій Речі посполітій до 1933 року опидалось на відповідні інструкції державної адміністрації, що регулювали його діяльність. І в першу чергу таким документом стало розпорядження Генерального комісара Східних земель, видане 14 серпня 1919 р. [13, с. 126]. Згідно з ним міська гміна вважалась територіальною самоврядною одиницею і юридичною особою, а її членами — особи, котрі володіли нерухомістю та проживали не менше трьох місяців на території гміни. Особи без нерухомості отримували право членства в тому випадку, коли мешкали в гміні не менше 10 місяців. Цим розпорядженням членам гміни надавалось право користуватися її майном, брати участь у виборах до органів гмінного самоврядування та їх роботі, а також користуватися у разі потреби її опікою. Поряд з цим в документі вказано, що обов'язками членів гміни є неухильне виконання рішень та розпоряджень органів міського самоврядування, а також своєчасна сплата податків та інших поборів на користь гміни. Всі права, в тому числі і виборче, член міської гміни втрачав в разі скоення ним злочину і з моменту початку слідства.

Функції законодавчого та наглядового органу у міських гмінах виконувала міська рада. Вона 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: становлення форм та способів користування майном гміни 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; становлення та стягнення на користь гміни різноманітних податків та натуральних повинностей і заміну їх грошовими; затвердження оплат, здійснюваних за користування гмінними дорогами та громадським транспортом; подання

уряду пропозицій щодо встановлення на користь міста податків та промислових монополій [13, с. 127].

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 гміни та вносила корективи в ці плани, зверталась до урядових установ з пропозиціями зміни територіальних меж гміни, а також надавала почесне громадянство жителям міста.

Окрім переліченого вище, до компетенції міських рад входило: розпорядження майном, прибутками, витратами, а також натулярними повинностями населення гміни; 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 торгових ярмарок; підтримка в містах громадської безпеки та правопорядку [13, с. 128].

Міські ради повинні були також будувати та утримувати лікарні, школи, бібліотеки, музеї, театри, займатись добroчинною діяльністю.

В містах, у яких налічувалося менше 5 тис. мешканців, міська рада мала у своєму складі 12 радників; від 5 до 25 тис. мешканців — 24 радники. В містах, у яких проживало від 25 до 45 тис. мешканців, до 24 радників додавався один член міської ради на кожні 2 тис. мешканців понад 25 тис. [13, с. 129]. Отже, кількість радників залежала від кількості населення міста, але при цьому, однак, не повинна була перевищувати 70 осіб. Радники обирались на три роки і на цей час позбавлялись права займати посади в державних органах.

На засіданнях міської ради головував бургомістр чи його заступник. Однак під час розгляду скарг, складених членами гміни на магістрат та окремих його членів, головою засідання був спеціально обраний з цією метою радник. 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 чет-

вертої частини присутніх радників могли оголошуватись таємними. Під час дебатів про бюджет і обговорення фінансів міста в будь-якому випадку засідання ради міської гміни 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 адміністрації [14, арк. 12]. 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 радників. Рішення міської ради стосовно складу магістрату вимагало обов'язкового затвердження відповідних адміністративних установ [15, арк. 17].

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» [13, с. 131].

До обсягу діяльності магістрату як керівного і виконавчого органу гміни належали: втілення в життя рішень міської ради; здійснення контролю над її прибутками та видатками; розподіл гмінних податків і повинностей відповідно до статутів, розпоряджень та рішень міської ради; створення проектів бюджету та подання їх в означений термін на розгляд міської ради [13, с. 130]. 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 [15, арк. 12]. Однак функціонування цієї самоврядної інституції з досить широкою компетенцією проходило під постійним контролем вищестоячих структур. Магі-

страт 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 регулямін, однак бургомістр мав право призначати працівників та накладати на них дисциплінарні покарання.

Рішення магістрату приймалися більшістю голосів і подавались до відома міської ради. У свою чергу, магістрат протягом двох тижнів міг призупинити чи припинити до нового розгляду ті ухвали міської ради, які перевищували її компетенцію, а також виконання яких могло принести шкоду місту. Аналогічними правами володів і бургомістр стосовно рішень магістрату [14, арк. 130].

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 зasad на території Волинського воєводства спеціальною інструкцією від 21 травня 1921 р. створювались громадські господарчі комітети, котрі покликані були координувати роботу міських самоуправ. Вони складались з членів магістрату, а також осіб, запрошених до комітету воєводою [16, с. 10].

Міські громадські господарчі комітети були одночасно рекомендаційними та контролюючими органами. В інструкції містився чіткий перелік справ, які належали до їх компетенції, а саме: затвердження правил внутрішнього розпорядку та

статутів спеціальних комісій; подання на розгляд державної адміністрації пропозицій стосовно змін кордонів міської гміни; затвердження планів забудови гміни та змін у цих планах; ведення будівництва на території міста; встановлення натулярльних податків і заміна їх грошовими; відміна податків та поборів, сплачуваних на користь гміни; визначення тарифів за користування дорогами і такс на різні форми обслуговування. Як правило, засідання громадських господарчих комітетів відбувались двічі на місяць. Склікав та головував на них один із членів комітету, який спеціально обирається комітетом та затверджувався воєводою. Порядок денний визначався головою і повідомлявся членам комітету за два дні до засідання. За винятком виборів та рішень в особистих справах, голосування проводилось відкрите. У засіданнях комітету мали право брати участь працівники магістрату, але лише з дорадчим голосом.

Отже, протягом 1919-го — першої половини 1920-х рр. цілою низкою урядових законодавчих актів встановились організаційна структура міських самоуправ та правила членства, визначились фінансові джерела їх праці, окреслились межі та ступінь контролю за діяльністю самоврядних установ. Інститут місцевого самоврядування, який сформувався на території краю в цей період, з чітким розмежуванням функцій законодавчих, виконавчих та керівних органів, з конкретним, закріпленим за кожною окремою самоуправою обсягом роботи, залишився без суттєвих змін аж до 1939 р., тобто до часу припинення їх діяльності.

Література та джерела

1. Ajnenkiel A. Polskie Konstytucje / A. Ajnenkiel. — Warszawa, 1982. — 234 s.
2. Antczak S. Samorząd miejski Poznania w latach 1919–1933 / S. Antczak // Kron. M. Pozn. — 1996. — № 1. — S. 288–300.
3. Chojecka E. Śląskie tradycje samorządowe / E. Chojecka // Myśl Protestantska. — 1997. — № 1. — S. 25–31.
4. Dalecki M. Ustrój samorządowych władz miejskich Przemyśla w latach 1918–1939 / M. Dalecki // Rocznik Przemysłowy. — 1997. — T. 33. — S. 73–80.
5. Heliasz A. Ustrój samorządu miejskiego w Galicji i w b. zaborze pruskim u progu II Rzeczypospolitej / A. Heliasz // Dzieje Najnowsze. — 1973. — S. 15–20.

6. Litwin A. Samorząd w Polsce burzuazyjno–obszarniczej w latach 1918–1939 / A. Litwin. — Warszawa: PWN, 1954. — 263 s.
7. Łuczak A. Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939 / A. Łuczak. — Warszawa: PWN, 1973. — 346 s.
8. Łuczak B. Kształtowanie się samorządu terytorialnego / A. Łuczak // Dyrektor Szkolny. — 1995. — Nr 12. — S. 2–14.
9. Marczuk J. Rada Miejska i Magistrat Lublina 1918–1939 / J. Marczuk. — Lublin, 1984. — 125 s.
10. Nartowicz-Kot M. Oblicze polityczne samorządu miejskiego Łodzi w latach 1919–1939 / M. Nartowicz-Kot // Rocznik Łódzki. — T. XXXI. — 1982. — S. 102–103.
11. Siwerski A. Zakresy zadań realizowanych przez samorządy terytorialne w latach 1918–1990 / A. Siwerski // Zeszyt Naukowy Ekonomiczny. — 1994. — Z. 20. — S. 45–53.
12. Szwed R. Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919–1939 / R. Szwed. — Częstochowa, 1993. — 133 s.
13. Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziemi Wschodnich. — 1919. — № 12. — Poz. 99.
14. Державний архів Волинської області (далі — ДАВО), ф. 46, оп. 1, спр. 1150.
15. ДАВО, ф. 46, оп. 1, спр. 920.
16. Dziennik Urzędowy Województwa Wołyńskiego. — 1921. — № 2.

Анотації

Мартынюк Я. Н. Законодательное становление городского самоуправления на Волыни в период между двумя мировыми войнами.

Статья посвящена исследованию местного самоуправления на Волыни в период между двумя мировыми войнами. В работе, на основании анализа изданных и архивных источников, а также научной литературы, дана характеристика законодательного становления органов городского самоуправления. Освещены их организационная структура, а также пути и методы осуществления правительственного контроля их деятельности.

Ключевые слова: Волынское воеводство, городское самоуправление, гмина, городской совет, магистрат.

Martyniuk Y. M. The legislative foundation of the town self-governing bodies in Volyn in the period between wars.

The article is dedicated to the investigation of the institute of local self-governing, which functioned in Volyn during the period between wars. Based on the analysis of the published and archival documents and scientific literature the research describes the main stages of the self-governing body's foundation. Their organization structure is presented in the article. In the research the ways and methods of the realization of the government's control over self-governing bodies' work are investigated.

Key words: Volyn principality, town self-governing, gmina, town council, magistrate.

Надійшла до редакції 25 лютого 2014 року

УДК 378:63(477.74)«192»

B. B. Покалюк

ОДЕСЬКИЙ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИЙ ІНСТИТУТ НА ПОЧАТКУ 20-Х РР. ХХ СТ.

У статті висвітлено діяльність Одесського сільськогосподарського інституту на початку 20-х рр., показано початковий період його функціонування, аналізується навчальна та практична робота, стан матеріально-технічної бази.

Зі встановленням на теренах України радянської влади актуальним питанням було забезпечення сільського господарства кваліфікованими кадрами.

Маловідомим сюжетом у підготовці фахівців для аграрного сектора УРСР є функціонування Одесського сільськогосподарського інституту. Окрім відомості про цей навчальний заклад містяться у працях дослідників С. В. Тарнавської [1], В. А. Вергунові [2], Д. О. Мельничук, М. В. Зубець, Л. Ю. Беренштейна [3] та ін.

Ключові слова: навчання, інститут, факультет, викладач, студент.

Одесський сільськогосподарський інститут було створено 10 лютого 1918 р. Першим його ректором був професор Г. А. Боровиков.

Вищим органом вишу було Бюро інституту, яке складалося з ректора, проректора з навчальної роботи, чотирьох деканів факультетів та секретаря бюро. Він допомагав ректору у спра-