

*of Stalinism. As a counter to the personality cult, theorists put forward the idea of collective leadership. It is argued that the adoption of the Decree of the Supreme Soviet of the USSR on July 15, 1958, was an unprecedented phenomenon in the relations between the Soviet state and the mass public organization through which the trade unions got the right to 17 activities, which gave them the status of Law. It is noted that they did not fundamentally affect the nature of the political system, but helped disguise its totalitarian essence.*

*Key words: totalitarianism, the Thaw, trade unions, Charter, powers, personality cult.*

**ВИКТОР ДОКАШЕНКО**

г. Бахмут

### **ПЕРВИЧНЫЕ ПРОФСОЮЗНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЗАДАЧ «ОТТЕПЕЛИ»**

*На основе использования контент-анализа исследуется проблема политических задач «оттепели» сквозь призму функциональных полномочий первичных профсоюзных организаций. Подчеркивается, что расширение их компетенций вытекало из методологии нового этапа развития страны, который основывался на осуждении сталинизма и противопоставлении ему принципа коллективности руководства. Утверждается, что принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР от 15 июля 1958 г. было беспрецедентным явлением во взаимоотношениях советского государства и массовой общественной организации, благодаря которому профсоюзы получили право на 17 видов деятельности, что было закреплено на законодательном уровне. Отмечается, что они принципиально не повлияли на характер политической системы, а только способствовали маскировке её тоталитарной сущности.*

*Ключевые слова: тоталитаризм, «оттепель», профсоюзы, устав, полномочия, культ личности.*

Стаття надійшла до редакції 14.06.2017

УДК 947.084.3/6(477.82)

**ЯРОСЛАВА МАРТИНЮК**

м. Луцьк

mart.sn@ukr.net

### **ВПЛИВ ПОЛЬСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ВОЛИНІ (20–30-ті рр. ХХ ст.)**

*У статті досліджуються основні етапи становлення органів місцевого самоврядування на Волині у міжвоєнний період. Їх організаційна структура, національний та професійний склад, регіональна специфіка. Авторка аналізує проведення виборів до самоуправ та формування електорату. Висвітлює основні напрямки і форми діяльності органів самоврядування, особливості їх інвестиційної та фінансової політики. В статті розкриваються результати діяльності самоуправ у регіоні, помилки і прорахунки їх роботи.*

*Ключові слова: місьцеве самоврядування, гміна, повіт, воеводство, «волинська політика».*

Історичний розвиток Волині у складі Другої Речіпосполитої відзначався багатьма особливостями, зумовленими як політикою правлячих кіл Польщі, так і внутрішніми економічними, соціальними і культурними потребами регіону. Польські урядові кола проводили політику, спрямовану на цілковите поглинання краю із переважно непольсь-

ким етнографічним складом, на поступову колонізацію і асиміляцію волинян.

Насамперед державна колонізація означала підпорядкування місцевого населення інституціям, установам, організаціям, які існували в усій Польщі. Серед цих засобів особлива роль відводилась інституту самоврядування. Його законодавче та організаційне

становлення на Волині розпочалось відразу після визнання в грудні 1919 р. державами Антанти права Польщі встановлювати на її території власну адміністрацію.

Аналіз процесу законодавчого та організаційного становлення самоврядування на Волині у міжвоєнний період дає змогу твердити, що інститут самоуправління як на цьому терені, так і в цілому в Другій Речіпосполитій мав своєрідний характер. Згідно із законодавством, обсяг його діяльності був надзвичайно великим. Самоуправи з метою забезпечення найнеобхідніших потреб населення краю були покликані виконувати широке коло завдань. При цьому, як виборні інституції вони зобов'язані були враховувати громадську думку. З іншого боку, ціла низка законів, приписів, розпоряджень державної адміністрації обмежували незалежність самоуправ, ставили їх в залежність від урядової політики Польщі.

Подібна двоякість самоуправління була причиною того, що досить важко було знайти рівновагу між цими двома його особливостями. Надання самоуправами переваги громадським інтересам часто суперечило інтересам державної адміністрації; а надмірний вплив останньої призводив до розходження з інтересами населення.

Специфіка територіального самоврядування Волинського воєводства міжвоєнного періоду була зумовлена ще й тією обставиною, що більшість населення краю становили національні меншини польської держави. В містах це були євреї, а на селі – українці. Отже, перед урядом відразу поставало питання про забезпечення польських національних інтересів. З огляду на те, що державна адміністрація Другої Речіпосполитої не була зацікавлена у створенні для так званих східних кресів виняткового права, вона знаходила інші можливості для забезпечення контролю держави за діяльністю самоуправ. При цьому втрачалась необхідна рівновага між їхніми адміністративними та самоврядними функціями. Це було не на користь як місцевого населення, так і самої польської влади та утруднювало інституціям самоуправління ефективно виконувати їхні завдання.

Огляд наукової літератури дає підстави для висновку, що, незважаючи на наявність

низки праць польських науковців, у яких висвітлюються проблеми діяльності самоврядних інституцій на Волині у міжвоєнний період, у вітчизняній історіографії на сьогоднішній день немає спеціальних комплексних досліджень, у яких би розглядалися ці питання.

Авторка поставила за мету вирішити у дослідженні наступні завдання: охарактеризувати процес законодавчого становлення інституту самоврядування на Волині на основі аналізу відповідних законів та розпоряджень державної адміністрації; висвітлити організаційну структуру міських і територіальних самоуправ усіх рівнів; визначити місце самоврядування у загальнодержавному організмі Другої Речіпосполитої; розкрити шляхи та методи здійснення урядового контролю за діяльністю самоврядних інституцій.

Із правової точки зору процес становлення інституту самоуправління на Волині у міжвоєнний період виразно поділявся на два етапи. Протягом першого етапу – з 1919 до 1933 р., в краї працювали виборні органи територіального і міського самоврядування, покликані до життя розпорядженнями Генерального комісара Східних земель.

Протягом 1919 – першої половини 1920-х рр. цілою низкою урядових законодавчих актів встановились правила членства та проведення виборів до самоуправ, визначились фінансові джерела їх праці, окреслились межі та ступінь контролю за діяльністю самоврядних установ.

Характерними для цього етапу є формування організаційної структури самоуправ усіх рівнів, котра залишалась незмінною до 1939 р. у тому вигляді, який був передбачений згадуваними вище розпорядженнями. Причому більшою мірою це стосувалось саме територіального, а не міського самоуправління, що майже не реорганізовувалось протягом 1920–1930-х рр.

Польська адміністрація залишила на Волині чотириступінчасту структуру органів місцевого самоврядування, яка існувала ще від земської реформи 1864 р. в Росії: громадське, гмінне, повітове та воєводське самоуправління. Це відрізнялося від Львівського, Станіславського і Тернопільського воєводств, де територіальне самоврядування

було організоване на основі австрійського законодавства, відповідно до якого структура органів місцевого самоврядування мала триступінчастий характер (гмінне, повітове і воєводське).

У цей же період відбувся розподіл обов'язків та функцій між законодавчими та виконавчими органами самоврядування, остаточно визначились обсяги, напрями, методи та форми їх діяльності, було встановлено межі компетенції керівних органів самоуправління.

В першу чергу самоврядні установи покликані були виконувати завдання у різних сферах господарчого життя краю. Це була головна особливість інституту самоуправління, що виявилась уже на початковому етапі його існування. Низький рівень соціально-економічного розвитку регіону диктував необхідність створення інституту, якому б державна адміністрація могла б довірити вирішення проблем у таких життєво важливих галузях, як підтримка сільського господарства і промисловості, ремесла і торгівлі, міське і шляхове будівництво, розвиток освіти і медицини, добродійна діяльність. І це досить неповний перелік обов'язків, котрі згідно із польським законодавством належали до компетенції органів самоврядування.

Однак самоврядні установи не були самостійними при виконанні широкого обсягу поставлених перед ними завдань. Ціла низка законів, урядових приписів, розпоряджень обмежувала незалежність самоуправ у кадрових питаннях, податковій політиці, зміні територіальних меж самоврядних одиниць і т.п. Обов'язкового затвердження державною адміністрацією вимагали бюджети самоуправ та рішення, котрі стосувались їх фінансової діяльності. Контроль здійснювався спеціально створеними з цією метою органами, або відповідними посадовими особами.

Наприклад, на рівні гміни наглядові функції виконували інспектори гмінного самоврядування. В кожному окрузі створювався спеціальний окружний інспекторат. Обсяг його роботи і порядок дій чітко окреслювала спеціальна інструкція, видана міністром внутрішніх справ 30 грудня 1919 року [1, 37]. Основним обов'язком інспекторів було проведення систематичних перевірок та ревізій

органів самоуправління. Люстрація відбувалась принаймні 3 рази в рік у кожній гміні. Крім регулярних перевірок самоуправ, проводились щорічні ревізії всієї їхньої документації.

З метою посилення контролю адміністрації над роботою самоврядування в 1920 р. у кожному повіті створювались також посади повітових референтів, які здійснювали нагляд за діяльністю самоуправ [4, 402]. Причому виконували ним наглядові функції, поширювалась не лише на сільські, а й на містечкові та міські гміни. У гмінах так званих виділених міст обов'язки референтів виконували окружні інспектори самоврядування.

Загальний державний нагляд за повітовим самоврядуванням здійснював міністр внутрішніх справ Другої Речіпосполитої. Він мав право розпускати сеймики та повітові відділи, а також затверджувати ті ухвали органів самоврядування, що стосувались їхніх статутів, засобів сполучення, встановлення самостійних податків та їх заміни, набування чи позбавлення самоуправами нерухомості.

Однак, незважаючи на досить широку компетенцію міністра внутрішніх справ стосовно повітового самоврядування, у першій інстанції право нагляду за діяльністю повітових союзів належало воєводам. Це передбачало право оголошення недійсними тих ухвал органів повітового самоврядування, котрі були прийняті на неправомочних засіданнях самоуправ, перевищували їх компетенцію або суперечили чинному законодавству Другої Речіпосполитої. Окрім того, воєвода затверджував бюджети союзів самоврядування та призначав чергові вибори до повітових сеймиків. Отже, посередництво воєвод було законодавчо закріплено навіть у тих справах, остаточно рішення в яких належало міністру внутрішніх справ. Воєводства стали перехідними інституціями, через які проходила кожна справа, котра вимагала затвердження державної адміністрації.

Воєводи намагались не допустити політизації органів самоврядування. Роль гаранта їхньої аполітичності повинна була відіграти воєводська рада, створена на основі розпорядження Президента Другої Речіпосполитої від 10 січня 1928 р. [2, 6].

До її складу входили представники повітових сеймиків і так званих виділених міст. У засіданнях брали участь воєвода, керівники відділів воєводського управління та інших державних установ. Головними завданнями ради були керівництво інвестиційною політикою держави на території краю, розробка планів діяльності воєводства, а також контроль за функціонуванням органів самоврядування з правом затвердження їх бюджетів. Отже, ця інституція покликана була злити державну адміністрацію й самоуправління в єдиний організм, керований воєводою.

Значно посилював урядовий нагляд за працею самоуправ і той аспект, що керівники самоврядування всіх рівнів (солтиси, війти, старости, воєвода) одночасно виконували функції представників державної адміністрації відповідно у гміні, повіті чи воєводстві [1, 9–10]. Такий подвійний характер їх посад робив можливим перетворення інституту самоврядування на слухняного виконавця волі уряду.

Проведені в 1927 р. перші вибори до органів самоврядування всіх рівнів особливо яскраво показали ступінь залежності останніх від рішень властей. Особовий склад самоуправ, обраний у результаті проведених виборів, повністю відображав національний склад міст та сіл Волинського воєводства [8, 1–25]. Саме тому здобута значна кількісна перевага українців у сільських самоуправах, а євреїв – у міських була цілком закономірною. Однак подібний стан справ не міг задовольнити місцеву владу. Державна адміністрація вдалась до свідомого обмеження активності органів самоврядування, а подекуди – й до прямого втручання у хід виборів. Так, під час проведення виборів до органів міського самоуправління, що відбулись у тому ж 1927 р., там, де їх результати не задовольняли воєводські власті, вони були визнані недійсними і проводились вдруге [8, 18]. В кінцевому результаті керівні посади в самоуправах волинських міст зайняли переважно поляки.

Стосовно національного складу органів самоуправління, то основна боротьба за мандати велась, звичайно, між поляками та українцями. Кількість представників тієї чи іншої національності в різні періоди існування

інституту самоврядування на Волині була різною, проте сталою лишалась польська перевага саме в міських самоуправах [3, 21]. Очевидним є те, що поляки поступово збільшували кількісну перевагу, навіть у сільських самоуправах, а українці, навпаки, втрачали свої позиції.

Окрім цього, показовим є й те, що в законодавчих органах самоврядування, таких як ради сільських та міських гмін, а також повітових радах, кількість українців була помітно більшою, ніж у самоуправах, що виконували функції виконавчих та керівних органів самоврядування, наприклад, в управах сільських і міських гмін та у виконавчих відділах повітових сеймиків, де більшість становили поляки [3, 21].

Становлення виборчого механізму відбувалось протягом майже всього міжвоєнного періоду. Зміни, котрі вносились у законодавство Другої Речіпосполитої, стосувались безпосередньо порядку проведення виборів, умов надання активного та пасивного виборчих прав, вікового та майнового цензу виборців, контролюючих функцій органів державної адміністрації щодо перебігу виборчих кампаній.

Останнє, є найбільш характерним тому, що в першу чергу, ці зміни були спрямовані на посилення урядового нагляду за ходом виборів до самоврядних інституцій. Розширення законодавством прав адміністрації впливати на їх результати, робило все більш реальною можливість формування властями національного, політичного, професійного й вікового складу самоуправ на власний розсуд.

Особливо яскраво це помітно на прикладі інституту самоврядування, функціонуючого на теренах нашого краю. Адже однією із складових частин «волинської політики» воєводи Г. Юзевського було не лише перетворення самоуправ на слухняних виконавців урядових завдань, але на основного регулятора складних міжетнічних стосунків на Волині. Здійснюватись це повинно було, в першу чергу, шляхом деполітизації органів самоврядування та зміцненням в них так званого «польського стану посідання» [2, 6].

Другий етап законодавчого становлення інституту самоуправління як загалом у

державі, так і на Волині зокрема, розпочався із введенням в дію ухваленого сеймом 23 березня 1933 р. закону «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» [5, 23]. Поряд із тим, що за вагою та значенням здійснених цим законодавчим актом змін та масштабом охопленої території він став однією із найістотніших адміністративних реформ Другої Речіпосполитої, це був наступний крок уряду в напрямі посилення контролю за діяльністю самоуправ.

З точки зору уніфікації організму самоврядування та руйнування бар'єрів між різними регіонами країни закон мав позитивне значення. Наприклад, згідно із цим законодавчим актом чотириступінчаста структура органів місцевого самоврядування, характерна для Волині, поширювалась на всю Польщу.

Однак, суть реформи найяскравіше проявлялась в її положеннях, котрі стосувались розширення контролюючих функцій органів наглядової влади над самоврядуванням. Найбільш показовим у цьому був десятий розділ цього законодавчого акту [7, 21]. Закон надавав державній адміністрації необмежені права у питаннях затвердження виборів членів гмінних управ та магістратів, звільнення їх із зайнятих посад чи застосування щодо них різного роду дисциплінарних покарань. Прийняття самоуправа будь-яких важливих рішень залежало від схвалення чи заборони владних структур. Закон обмежував обсяг діяльності самоврядування, порушував принцип пропорційності під час виборів. Одночасно підвищувався віковий ценз для активного і пасивного виборчого права. Цим унеможлиблювалась участь молоді в самоврядних органах.

Підвищивши віковий ценз для осіб, наділених правом обиратися до самоврядних установ; передбачивши наділення міських виконавчих органів більшими правами порівняно із законодавчими, закон призвів до обмеження обсягу та зменшення форм діяльності самоврядування.

Отже, можна стверджувати, що реформа самоуправління 1933 р. поряд з іншими законодавчими актами, прийнятими в цей час сеймом, була покликана зміцнити контроль державної влади над усіма проявами суспільно-політичного життя країни. З цього приво-

ду публіцист С. Станкевич справедливо зазначив: «На довгі роки утвердилось всевладдя адміністрації та чиновництва над самоврядуванням» [7, 21].

Аналізуючи місце і роль самоврядування в політико-правовій системі Другої Речіпосполитої, не можна оминати увагою їх трактування квітневою конституцією 1935 р., котра надавала необмежені права центральній владі, й особливо зміцнювала та робила домінуючою позицію президента [6, 36]. Конституція санкціонувала антидемократичний, авторитарний та елітарний характер нової політико-правової системи. Стосувалось це також і територіального самоуправління.

Конституція 1935 р. передбачала створення органів самоврядування, однак обмежувала їх роль у житті суспільства. Робилось це, головним чином, через об'єднання функцій державної адміністрації та самоуправління. Вміщуючи головні положення, котрі торкались меж компетенції та обсягів діяльності самоуправ та урядових установ в окремий розділ під загальною назвою «Державна адміністрація», наділяючи владні структури правами здійснювати місцеве самоврядування, квітнева конституція перекреслила демократичний принцип поділу самоуправління та урядового адміністрування на окремі співпрацюючі, але самостійні одиниці єдиного державного організму [6, 36].

Сам факт конституційного становлення інституту самоуправління є дуже важливим, однак, слід відмітити, що положення квітневої конституції 1935 р. щодо територіального самоврядування мали загальний та декларативний характер. Наприклад, відсутніми були найважливіші статті стосовно внутрішньої структури самоуправ і порядку їх обрання та організаційного становлення. І, нарешті, в жодній із статей головного закону не говорилося про суть самоврядування – про його самостійність, а ті положення, котрі містились у новій конституції Польщі, робили можливими подальші зміни урядом суспільно-політичного устрою держави, обмежуючи значення та обсяг діяльності інституту самоуправління.

Проте, незважаючи на всілякі законодавчі обмеження, особливо у кадровій політиці, а

також у питаннях, котрі стосувались податкової та підприємницької діяльності самоуправ, а також на загалом несприятливу економічну ситуацію в країні й слабку фінансову підтримку державою самоврядних установ, інститут місцевого самоврядування відіграв вагомую роль у процесі історичного розвитку Волинського краю у період його входження до складу Другої Речіпосполитої.

Загалом, характеризуючи форми й методи, здобутки й прорахунки діяльності інституту місцевого самоврядування на Волині у міжвоєнний період, в першу чергу слід відзначити, що головним його завданням було забезпечення потреб населення й піднесення його загального життєвого рівня. Там, де держава була не в змозі ефективно вирішувати найгостріші проблеми соціально-економічного й суспільно-політичного розвитку краю, самоуправління успішно здійснювало свої адміністративні, координуючі та регулюючі

функції, охоплюючи майже всі сторони життя регіону. При цьому підкреслимо, що результати праці самоуправ є тим більш вражаючими, якщо враховувати постійні спроби уряду законодавчо всіляко обмежити їх незалежність, у тому числі й фінансову, а також посилити контроль за будь-якими напрямками і проявами їх діяльності.

#### Список використаних джерел

1. Державний архів Волинської області (далі — ДАВО). — Ф. 46. — Оп. 1. — Спр. 849.
2. ДАВО. — Ф. 46. — Оп. 9-а. — Спр. 349-а.
3. ДАВО, 25/4, Wołyń, czerwiec 1937.
4. Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. — 1920. — № 28.
5. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. — 1933. — № 35. — Poz. 294.
6. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. — 1935. — № 30. — Poz. 227.
7. Szwed R. Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919—1939 / R. Szwed — Częstochowa, 1993. — 168 s.
8. Wybory komunalne w województwie Wołyńskim w roku 1927. — Łuck, 1927. — 25 s.

**YAROSLAVA MARTYNYUK**  
Lutsk

#### **POLISH STATE ADMINISTRATION INFLUENCE ON FORMATION AND ACTIVITY LOCAL SELF-GOVERNMENT IN VOLYN (20–30-ies XX CENTURY)**

*The article describes the main stages of the self-governing body's foundation in Volyn during the period between wars. Their organization structure, the national and professional composition, the regional peculiarities are presented in the research. The author analyses the elections to the self-governing bodies and the peculiarities of the electoral system. The main directions and forms of the self-governing body's activity, the fundamentals of their financial policy are investigated. The results of their activities in the region are highlighted, and the achievements and shortcoming of the job are defined also.*

*Key words: self-governing, commune, district, province, «Volyn policy».*

**ЯРОСЛАВА МАРТИНЮК**  
г. Луцк

#### **ВЛИЯНИЕ ПОЛЬСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ НА ФОРМИРОВАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ВОЛЫНИ (20–30-е гг. XX в.)**

*В статье исследуются основные этапы становления органов местного самоуправления на Волыни в период между мировыми войнами. Их организационная структура, национальный и профессиональный состав, региональная специфика. Автор анализирует проведение выборов в самоуправления и формирования электората. Освещает основные направления и формы деятельности органов самоуправления, особенности их инвестиционной и финансовой политики. В статье раскрываются результаты деятельности самоуправлений в регионе, ошибки и просчеты их работы.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, гмина, уезд, воеводство, «волынская политика».*

Стаття надійшла до редколегії 14.03.2017