

История Лунинецкого местного самоуправления. 1842–1939 гг. – часть 2

Światosław Janoczkin (Святослав Яночкин)

ŁUNINIEC, BIAŁORUŚ

ABSTRACT

History of Łuniniec local government (1842–1939)

A local government is an association of persons of public law, based on community of interests of residents of a territory determined as units of the administrative and territorial division. It is regulated and administered by organs chosen by residents on their own territory, under control of suitable government organs within the framework of authorizations determined in state law. It acts in its own name, on its own territory and on its own responsibility. It possesses assets and budget, earnings and expenses. The author of the elaboration set the task of examining of the formation and functioning of local government structures on the example of one region and the city of today's Belarus – Łuniniec. In compliance with the announcement presented in the first number in 2021 of our periodical, we give the second part of history of Łuniniec local government (1842–1939) to your hands. There are presented following issues: history of the local government on area of Łuniniec district, in the interwar period, the administrative and territorial division and population of Łuniniec area within the period of the Second Polish Republic; the creation and organization of the local government in Poleskie voivodeship in 1919–1926 and its structure, the authorities of the city in 1919–1926 and finance which the local government had at its disposal in 1919–1926.

KEY WORDS: local government, Łuniniec region of Brest (Brzesc) district, Belarus, Łuniniec province of Poleskie voivodeship, Minsk district of the Russian Empire, Pińsk district, the Second Polish Republic, municipal reforms

SŁOWA KLUCZOWE: samorząd terytorialny, rejon łuniniecki obwodu brzeskiego, Białoruś, powiat łuniniecki województwa poleskiego, obwód miński Imperium Rosyjskiego, obwód piński, II Rzeczpospolita, reformy samorządowe

8. Местное самоуправление на землях Лунинецкого района в 1919–1939 гг.

Луинец был занят польскими войсками дважды: 9–10 июля 1919 г. – 34. полком 9. пехотной дивизии Полесского фронта генерала Антония Листовского; 3 октября 1920 г. – отрядами Партизанской Белорусской дивизии генерала Станислава Булак-Балаховича. Луинец вошел в состав II Речи Посполитой.

8.1. Административно-территориальное деление и население Лунинских земель в составе II Речи Посполитой

В 1919–1920 гг. на территории Беларуси сменилось три административно-территориальные структуры польских органов управления:

1. Военное управление Восточных земель (8 февраля – 12 мая 1919 г.);
2. Гражданское управление Восточных земель (12 мая 1919 г. – 9 сентября 1920 г.);
3. Управление прифронтовых и этапных территорий (9 сентября – 26 ноября 1920 г.).

Белорусские земли, согласно распоряжению польских властей от 29 августа 1919 г. об административно-территориальном делении, были разделены на четыре округа – Брестский, Волынский,

Виленский и Минский, которые в свою очередь делились на поветы.

С 10 июля 1919 г. по 7 ноября 1920 г. территория Лунинетчины входила в управление тыла Полесского фронта, затем в Пинский и Мозырский поветы (создан 24 октября 1919 г. с временной столицей в Житковичах) Брестского округа. Север будущего Лунинецкого повета входил в Слуцкий, затем был передан в Барановичский (кроме Чудина) повет Минского округа. Земли эти до 9 сентября 1920 г. находились под Гражданским управлением Восточных земель Верховного главнокомандования войск польских.

14 августа 1919 г. распоряжением № 99 генерального комиссара Гражданского управления Восточных земель Ежи Осмоловского (выходца из Пинска) была введена *ustawa miejska*, т.е. «закон о городах». Законом вводились административное устройство, структура, функции и выборы в городские органы местного самоуправления (рада [городской совет] – законодательная власть и магистрат – исполнительная власть) на восточных территориях, занятых польскими войсками. Этим же законом предусматривалось наделение соответствующим статусом городов, указанных в приложении к нему. На странице 132 официального издания «Dziennika Urzędowego Z.C.Z.W.» № 12 от 22 августа 1919 г. приведен список из 19 городов, старых и вновь образованных, на 8 позиции – Лунинец. Несмотря на то, что решение Ежи Осмоловского было опубликовано 22 августа 1919 г., в силу оно вступило с момента принятия, т.е. с 14 августа 1919 г.

В 1919–1920 гг. началась реорганизация существовавшего ранее местного самоуправления.

С июля по 3 октября 1920 г. город Лунинец находился под властью Советов.

Подписание 12 октября 1920 г. соглашения о перемирии и предварительном мире между Польшей, большевистской Россией и Украиной стало

фактическим подтверждением принадлежности лунинецких земель ко II Речи Посполитой.

7 ноября 1920 г. создан Лунинецкий повет Брестского округа.

16 ноября 1920 г. в Лунинец пребывает представитель Управления прифронтовых и этапных территорий Л. Ольшанский. Первые его приказы касались делимитации границ Лунинецкого повета и поддержания порядка на его территории. На территории повета были сформированы 5 районов с центрами в Лунинце, Ганцевичах, Лахве, Давид-Городке и Столине.

18 ноября 1920 г. образован Полесский административный округ, в который вошла территория Лунинецкого повета.

27 ноября 1920 г. Управление прифронтовых и этапных территорий было распущено, и администрация Полесья перешла под юрисдикцию министерств польского государства. Это слияние было формально завершено 19 февраля 1921 г. созданием Полесского воеводства и подтверждением 1 марта 1921 г. Лунинецкого повета в качестве его неотъемлемой части. Рижский мирный договор от 18 марта 1921 г. подтвердил включение Лунинетчины в состав польского государства.

Лунинецкий повет Полесского воеводства, в 1920–1922 гг. занимал колоссальную по тем временам площадь – 10 322 кв. км, делился на 6 городских и 15 сельских гмин (польское название бывших волостей). Гмины в свою очередь делились на громады – более 200 (польское соответствие сельским обществам). Население составляло 179 518 человек.

В состав Лунинецкого повета вошли гмины бывшего Пинского уезда (Доброславка, Кожан-Городок, Погост Загородский, Столин, Луниин, Плотница, Теребежов, Хотыничичи); Мозырского (Березов – ныне Украина, Давид-Городок, Лахва, Хорск, Чучевичичи) и Слуцкого (Круговичичи, Заостровечье) уездов.

6 декабря 1922 г. гмины Березов, Доброславка, Столин, Теребежов и Хорск отошли к новоформированному Столинскому повету. С 1 января 1923 г. гмина Погост Загородский отошла к Пинскому повету. Гмина Заостровечье 4 мая 1926 г. была передана Несвижскому повету Новогрудского воеводства. Распоряжением министра внутренних дел от 23.03.1928 г. № 452 были ликвидированы сельские гмины Кожан-Городок и Луни¹. Часть их земель вошла в состав новой сельской гмины Лунинец с центром в городе Лунинце, а часть – в состав гмин Лахва и Чучевичи. Село Сенкевичи переходило из гмины Лахва в гмину Ленин.

Сложный процесс присоединения сельской общины (громады) Лунинец к городу Лунинцу длился с 1919 по 1926 г. Основные этапы этого процесса:

1. Возрождённая Польша, придя на лунинецкую землю, 14 августа 1919 г. провозгласила Лунинец городом, сформировала органы местного самоуправления, но не составила градостроительного плана, не разделила (не выкупила) землю и имущество города и села, не очертила их границы, не урегулировала до конца имущественные вопросы.

2. В 1922 г. староста Лунинецкого повета Михал Кучинский (занимал эту должность с апреля 1921 г. по март 1924 г.) совместно с бурмистром Антонием Бартошевичем попробовали провести голосование об объединении города и села, как того требовал закон, среди представителей самоуправления всех заинтересованных сторон. Собрание жителей села Лунинец большинством голосов ответило отказом. 22 сентября 1922 г. на сторону селян стал закон: новая «устава» об административно-территориальном делении наделила прерогативой изменения границ сельских гмин министра внутренних дел, за что ухватился актив громады Лунинец; решение о присвоении Лунинцу статуса города было принято Генеральным комиссаром Восточных земель,

но не было утверждено министром внутренних дел и потому, согласно новому закону, могло считаться недействительным.

3. По поручению министерства внутренних дел № А.О. 504 от 15 февраля 1923 г., весной 1923 г. попытки объединения возобновились. 1 марта 1923 г. городской совет (*rada miejska*) Лунинца принял просьбу к вышестоящим органам об объединении города и села Лунинец. Рада гмины Лунин неожиданно своим решением № 17127 от 5 апреля 1923 г. воздержалась, но выразила отсутствие «принципиальных возражений» по обсуждаемому вопросу присоединения её части – села Лунинца – к городу Лунинцу. А сельский сход жителей села Лунинец 11 апреля 1923 г. предложение об объединении категорически отверг. Несмотря на это, 17 августа 1923 г. протоколы вышеописанных собраний, а также письмо-просьба об объединении от старосты М. Кучинского и полесского вице-воеводы д-ра Жимирского и приложение – карта Лунинца 1923 г. с условным размежеванием «город – село» были переданы в канцелярию министра внутренних дел.

4. В декабре 1923 г. – январе 1924 г. в Варшаве состоялось несколько встреч посла С. Волицкого и его сотоварищами по (Польской социалистической партии) ППС с министрами внутренних дел Польши Владиславом Кирником и Владиславом Солтаном, в которых депутаты горячо убеждали каждого министра скорее решить вопрос об объединении города Лунинец с селом Лунинец.

Протокол одной из таких встреч, 30 января 1924 г., подписанный депутатами Станиславом Волицким, Юзефом Дзенгелевским (Пинск) и неизвестным сенатором, находится в варшавском *Archiwum Akt Nowych* (AAN). В нем семь предложений, из них:

- распустить Лунинецкую городскую раду и вместо старосты и органов местного самоуправления назначить комиссара правительства Польши

- с широкими полномочиями и подчинением ему «силового блока» (с точки зрения безопасности время было очень беспокойное, повет был наводнён советскими диверсантами. – Прим. авт.);
- уволить старосту М. Кучинского в связи с несоответствием занимаемой должности;
- объединить город и село Лунинец.

Уже на следующий день, 31 января 1924 г., староста Михал Кучинский был уволен и вместо него назначен Антоний Цибульский, исполнявший обязанности Лунинецкого старосты до января 1925 г.

5. В феврале 1924 г. посол Валицкий проводил большую общественную агитационную работу по объединению города и села Лунинец. По депутатскому запросу фракции ППС в Сейме была инициирована переписка между маршалом Сейма Мацеєм Ратаем, премьер-министром, министром внутренних дел и Полесским воеводским управлением. В письме от 2 июня 1924 г. министру внутренних дел полеского воеводы Ст. Довнаровича появилось опасение, что полное присоединение всех земель села Лунинец к городу Лунинецу вызовет увеличение территории города до 3175 гектаров (31,75 кв. км), что очень много для населения до 10 тыс. человек. В том же письме содержалась информация о вывезенных большевиками планах города и села. Также воевода обвинил в сложившейся между городом и селом ситуации бывшего старосту повета М. Кучинского, покритиковал бурмистра А. Бартошевича и его уволившегося заместителя.

6. В свою очередь жители села Лунинец провели 2 ноября 1924 г. общее собрание громады. Протоколом № 59 были подтверждены полномочия солтысы Алексея Карпуковича (единогласно) и представителей общины Романа Харитоновича и Константина Молчана. (Согласно нотариальной копии протокола, всего обладали правом голоса в дер. Лунинец 749 человек, участвовали в голосовании – 249. Из них

проголосовали за Алексея Карпуковича как солтыса – единогласно; за Константина Молчана – 157; за Романа Харитоновича – 143; за Петра Дмитриевича Шпака – 40; за остальных – менее 10.) Сохранились телеграммы от громады от 21 ноября 1924 г. в адрес председателя совета министров и министра внутренних дел с просьбой не допустить объединения с городом. Под телеграммой подписи всех трех представителей села Лунинец (Константин Молчан подписан «Мовчан»).

7. 22 июля 1925 г. Лунинецкий поветовый отдел (*wydział powiatowy*) – исполнительная ветвь староства – принял резолюцию, поддержавшую объединение города и села Лунинец. 8 августа 1925 г. лунинецкий посол Сейма от ППС Станислав Волицкий, новый бурмистр Лунинца Зыгмунт Чарноцкий и уже его заместитель А. Бартошевич собрали Лунинецкий городской общественный хозяйственный совет (*Miejski Społeczny Komitet Gospodarczy miasta Łunińca*), в который вошли члены городского магистрата, д-р Антоний Заремба, Дон Гринштейн, сам посол Волицкий и горожане, среди которых протокол подписали: доктор Владимир Ковальский, Станислав Филипович, Антоний Маслиевич, Павел Бушмин, доктор Юдель Гурвич, Меир-Айзик Левин, Кондрат Чурко, Лейба Айзенберг, Вацлав Мациевский. Совет принял обращение к вышестоящим органам гос. администрации, в котором описал, как образовался Лунинец, как он рос и развивался, приводил аргументы за объединение города и деревни.

9 августа 1925 г. рада гмины Лунин проголосовала против объединения громады Лунинец с городом, мотивируя тем, что с площади облагаемых налогом земель в гмине уменьшатся на 4,7%, и направила соответствующее обращение в Совет министров Польши. (Важно отметить, что до роспуска и преобразования в гмину Лунинец 18 апреля 1928 г. гмина Лунин территориально была самой большой

в довоенной Польше – 854 кв. км., а население ее составляло 8971 человек, 1668 из них – громада Лунинец, которая впоследствии объединилась с городом). В поддержку решения гмины сам актив общины села Лунинец отправил 10 и 31 августа 1925 г. еще две жалобы министру внутренних дел с просьбой «вернуть» их в состав Лунинской гмины, аргументируя, кроме всего описанного раньше, тем, что сельская проблематика ближе гминному правлению в Лунине, нежели городским властям Лунинца.

8. В первой половине сентября 1925 г. в ситуации вокруг укрупнения города Лунинца произошёл перелом. Из письма полесского воеводы К. Млодяновского министру внутренних дел от 15 сентября 1925 г. следует, что состоялось заседание поветового отдела Лунинецкого староства, Лунинецкой городской рады, магистрата (сведений об участии активистов Лунинецкой сельской общины нет), на котором стороны приняли следующее решение, и полесский воевода его поддержал:

- одобрить вхождение села Лунинец в состав города Лунинца;
- освободить сроком на 10 лет жителей включаемого в городскую черту села Лунинец от уплаты земельного налога (основание – распоряжение Совмина Польши № 94 от 11.08.1923 г.);
- освободить жителей села Лунинец после объединения от уплаты «копытного» налога;
- освободить жителей села Лунинец после объединения от уплат «за подводы» и ночные *warty*;
- освободить будущих «новых жителей города Лунинца» от оплат за свет, канализацию и мостовой повинности.

9. 27 ноября принято решение провести объединение не распоряжением министра внутренних дел, но на уровень выше – решением Совета министров Польши. Министр внутренних дел подготовил проект соответствующего распоряжения, 29 декабря 1925 г.

оно было отправлено в Совмин, 5 января 1926 г. его получили в аппарате правительства и 15 января 1926 г. включили в повестку дня заседания Совета министров Польши. 8 февраля Лунинецкий магистрат еще раз принял подписанное бурмистром Зыгмунтом Чарноцким официальное обращение к премьеру Польши Александру Скшиньскому с просьбой включить село Лунинец в состав города Лунинца.

10. 4 марта 1926 г. принято распоряжение Совета министров Польской республики № 148 «Об изменении границ городской гмины Лунинец в Лунинецком повете Полесского воеводства», подписанное вице-премьером и министром внутренних дел Владиславом Рачкевичем. Согласно этому распоряжению, «село Лунинец (wieś Łuninieć, т.е. улицы Церковная, Легово, Школьная и Старосельская), входившее в состав гмины Лунинец в повете Лунинецком, выделялось из предыдущего гминного союза и включалось в состав городской гмины Лунинец в том же повете».

Из пояснительной записки известно об учреждениях, которые функционировали в «сельской» части города: кинематограф («Фортуна»), мировой суд первой инстанции, земельное управление, ветеринарная амбулатория, аптечный склад, фотоателье Глоубермана на ул. Легово, 3, несколько десятков магазинов, ремесленных мастерских и пр. Присоединение села Лунинец к городу Лунинцу не должно было негативно сказаться на финансовой самодостаточности гмины Лунинец, т.к. от последней отходило городу только 40 кв. км территории и 1668 человек, живших в 282 домохозяйствах, а в гмине Лунинец оставались – 814 кв. км территории и 7307 жителей, живших в 1617 хозяйствах.

30 сентября 1921 года в Лунинце проводилась **первая во II Речи Посполитой перепись населения**. По данным переписи, в Лунинецком повете на территории 10 322 кв. км. располагалось 580 населенных пунктов,

разделенных на 6 городских гмин, 15 сельских гмин. Население – 179 518 человек, из них мужчин – 88 825, женщин – 90 693.

Данные переписи по городу Луницу: всего жителей – 8267, мужчин – 4004, женщин – 4263. Национальный состав: поляков – 2527, белорусов – 3253, евреев – 1996, русских – 442, немцев – 20, староверов – 15, чехов – 10, украинцев-русинов – 7, 4 латыша, 3 грека, 2 финна, 1 грузин, 1 литовец, 1 армянин. Объективность данных переписи 1921 г. ставится под сомнение многими исследователями. В то же время часть Лунина, относившаяся к селу Лунинец, гмины Луниин, составляла 282 домашних хозяйства с населением 1668 человек, в подавляющем большинстве белорусов.

По данным **второй переписи 1931 г.**, население Лунинецкого повета составило – 108 663 человек. Территория – 5632 кв. км (19 чел. на 1 в. км), жилых строений – 19 350. Длина дорог: грунтовых – 1349 км, железных – 161 км, узкоколейных – 70 км. Длина рек и каналов – 400 км.

По данным переписи, в Лунинце было 10 017 жителей, в Мелеснице – 207, Вульке-1 – 901, Кристинове (ныне Полесский) – 113, Лунине – 1833, Ловче – 30, Белом Озере – 198, Бостыни – 1477, Дятловичах – 1303 (и уже 1814 жителей в 1933 г.), Куповцах – 209, Боровцах – 389, Новом Дворе – 32, Замошье – 105, Яжевках – 105, Рокитно – 746, Красной Воле – 1297, в Вульке-2 – 783, Броднице – 731, Дворце – 905, Вичине – 1000, Язвинках – 775, на хуторах: Яжнурский Юзефин – 136, Яжевских – 112, в Сосновке – 6 и т. д.

Административно-территориальное деление Лунинецкого повета в 1928–1939 гг. выглядело следующим образом: 1 городская гмина (город) Лунинец, 6 сельских гмин: Круговичи, Хотыничичи (нынешний Ганцевичский район), Лунинец, Лахва, Чучевичи, Ленин (ныне – Житковичский р-н). Гмины делились на громады, общим числом – 115: Хотыничичи – 8, Чучевичи – 15,

Круговичи и Ленин – по 26, Лахва и Лунинец – по 20 громад.

Согласно Малому статистическому ежегоднику Польши за 1939 год (Варшава, GUS, 1939), территория Лунинецкого уезда составляла 5772 кв. км – *самый большой повет* во II Речи Посполитой! Количество жителей – 109 300 чел. Плотность населения – 19 человек на 1 кв. км – *самая низкая* в Польше.

8.2. Становление и организация местного самоуправления в Полесском воеводстве Польши в 1919–1926 гг.

В историографии местного самоуправления Польши периодом становления принято называть 1919–1933 гг. В 1933 был принят закон «О частичном изменении устройства местного самоуправления», в простонародье *Ustawa scaleniowa*, которая объединила и положила конец особенностям устройства самоуправления трёх бывших районов Польши периода разделов: российского, немецкого и австрийского.

Но автор сокращает временные рамки для Полесского воеводства Польши – 1919–1926 гг. Этот период характеризовался сохранением разнообразия особенностей организации и функционирования самоуправлений всех трёх «зон оккупации» после разделов: российской, прусской и австрийской. Польские власти старались сохранить всё то хорошее, что было в этих системах управления, планомерно ликвидируя недостатки, устанавливая свою национальную администрацию и самоуправление. Генеральной линией этого строительства было «подтягивание» управленческих решений под систему, функционировавшую в Царстве (Королевстве) Польском Российской империи. Хочется отметить, что первое правительство возрожденной Польши, премьера-социалиста Енджея Морачевского (11.1918–02.1919), взяло курс на демократизацию и расширение компетенций

местного самоуправления. Как писал Мечислав Недзьялковский, «в Польше народное правительство Енджея Мораческого декретом от 6 декабря 1918 г. ввело в жизнь одно из самых демократических в мире – избирательное право»².

На землях Полесского воеводства основы функционирования местного самоуправления закладывались распоряжениями Генерального комиссара Восточных земель. Принципы соответствовали логике, изложенной в предыдущем абзаце.

Целый ряд самых важных распоряжений появился в № 7 Государственного ежедневника Гражданско-го управления Восточных земель от 5 июля 1919 г.:

1. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 44 от 25 июня 1919 г. «О выборах временных городских Рад».
2. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 45 от 25 июня 1919 г. «О временной ординации по выборам гминных собраний и Рад».
3. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 46 от 27 июня 1919 г. «О временной городской уставе».
4. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 48 от 25 июня 1919 г. «Избирательный регламент во временные городские Рады». В № 12 от 22 августа 1919 г.:
5. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 99 от 14 августа 1919 г. «Устава о городах».
6. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 100 от 22 августа 1919 г. «О выборах городских Магистратов». В № 21 от 16 октября 1919 г.:
7. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 12987/205 от 26 сентября 1919 г. «О гминном самоуправлении».
8. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 15387/245 от 17 октября 1919 г. «О ординации поветовой и поветовой администрации».

9. Приказ Верховного главнокомандующего Польской армии № 13545/216 от 10 октября 1919 г. о переименовании:

- комиссаров округов – в начальников округов (будущие воеводства);
- комиссаров поветов – в старосты;
- городских комиссаров – в комиссаров гражданского управления.

При кажущемся разнообразии распоряжений, некоторые из них выстраивались в логические цепочки, т.е. одна работала на основе или в связке с другой. Так, распоряжение № 48 (п. 4) определяло порядок проведения выборов в законодательные органы городов – городские рады на основании распоряжения № 44 (п. 1), а распоряжение № 100 (п. 6) – выборы распорядительно-исполнительных органов в городах – магистратов. Так же в паре (избирательный регламент – общие вопросы устройства органа, в которых происходят выборы) работали пп. 2 и 4 в части гминных собраний и рад.

Общие принципы организации и функционирования территориального самоуправления в возрожденной Польше закрепили статьи Конституции 17 марта 1921 г.:

- ст.3, 3 абзац: «Польская Речь Посполитая опирается в своём устройстве на принципы широкого территориального самоуправления, она передает органам этого самоуправления соответствующие полномочия и законодательство в сфере администрации, культуры и хозяйства...»;
- ст.65: «Для целей администрации Польское государство будет законодательно разделено на воеводства, поветы, гмины сельские и городские, которые одновременно будут единицами территориального самоуправления»;
- ст.66 определяла в устройстве администрации принцип децентрации при тесном союзе

государственной администрации и местного самоуправления на уровне поветов и воеводств;

- ст.69 провозглашала разграничение источников доходов и бюджетов государства и союзов коммунального самоуправления. В то же время разграничение расходов постулировалось на основании разделения полномочий государства и самоуправления.

8.2.1. Громады

Распоряжениями Генерального комиссара Восточных земель Ежи Осмоловского № 45 от 25 июня 1919 г. «О временной ординации по выборам в гминные собрания и Рады» и № 12987/205 от 26 сентября 1919 г. «О гминном самоуправлении» сельские общества (общины) переименовывались в *громады*. Сельские старосты стали *солтысами*. Громады объединялись в *гмины* – бывшие волости. Во главе их, вместо сельских старшин, становились *войты*. Распоряжение сохранило прежний собирательный характер гмин. Рекомендовалось при разделении гмин на громады там, где их ранее не было, делать это таким образом, чтобы территория громады не превышала 1000 десятин (1100 га). Рекомендованное население – 500 чел. Считалось, что с такой громадой можно оптимально организовать работу солтыса.

Сельские громады перестали быть органами исключительно крестьянского сословия. В собраниях громады (бывшем сельском мировом сходе) принимали участие все её члены, мужчины и женщины, старше 21 года, кроме находящихся в состоянии банкротства, ограниченных в правах по суду и владельцев шинков. Собрание считалось правомочным, если на нем присутствовало больше четверти от уполномоченных принимать участие в собрании. Принципиальным отличием от мирового схода было то, что в собрании громады могли принимать

участие все проживающие на ее территории (землевладельцы, наёмные работники, проживающие на территории громады, сельские учителя и т.п.), а не только селяне, как было раньше.

Способ проведения собраний, голосования, функции и разделения компетенции – всё осталось в границах российского законодательства 1861 г. Срок избрания солтыса – год. Солтыс подчинялся войту. Надзор на гминно-громадском уровне самоуправления осуществлял поветовый комиссар (позднее эта должность была переименована в старосту). Солтысом мог стать гражданин Польши, которому исполнилось 25 лет, проживающий не менее 6 месяцев на территории громады. Громадское собрание также выбирало 1–2 *заместителей солтыса* (после 1933 г. стали называться *подсолтысами*) – представителей общины.

Рада громады, или сход (менее 200 жит.), могла создавать комиссии. Ревизионная комиссия создавалась в каждой громаде. В ее состав входили 3–5 человек, которые выбирали из своих членов председателя и секретаря³.

Таким образом, за исключением отмены сословности, громады полностью сохраняли структуру, функции и компетенции сельских обществ царского периода.

8.2.2. Гминное самоуправление

Теми же Распоряжениями Генерального комиссара Восточных земель Ежи Осмоловского № 45 и № 12987/205 на Восточных землях внедрялись положения Декрета Начальника государства Юзефа Пилсудского от 27 ноября 1918 г. «О создании гминных рад на территории бывшего Королевства Конгрессового» (Королевство Венского конгресса, или «Конгрессувкой», называлось на польских землях Царство Польское в составе Российской империи). Как было описано в разделе об

3 А.І. Борка, *Мясовыя ограны дзяржаўнага кіравання і самакіравання ў Заходняй Беларусі ў 1921–1939 г.*, Гродна 2011, 140 стар.

административно-территориальном делении, поветы делились на сельские и городские (собственно города) гмины. Органами сельских гмин были: *гминное собрание, рада гмины, гминное управление* во главе с *войтом*.

Указанным распоряжением в бывшую российскую структуру волостного самоуправления вносились следующие изменения:

1. Водилось *всеобщее избирательное право*. Сельская гмина переставала быть сельским сословным образованием, становилась публично-правовым субъектом. Отменялся половой и имущественный цензы. Правом голоса на выборах в гминные органы обладали лица старше 21 года, обоих полов, проживающие на территории гмины более 6 месяцев и являющиеся гражданами Польши.

2. Бывший волостной сход трансформировался в *гминное собрание*. Если в сходе «при царе» участвовал каждый десятый мужчина – домовладелец и житель гмины, то согласно Распоряжению № 45, количество избираемых делегатов в гминное собрание определялось старостой, их число составляло 100–150. Гмина делилась на избирательные округа. Количество мандатов было пропорционально населению избирательного округа. Выборы членов гминного собрания были всеобщими, равными, тайными, мажоритарными, т.е. не было пропорциональности – избирательных списков.

Гминное собрание выполняло только одну функцию – выборы рады гмины, которые должны были проходить 1 раз в 3 года. Все функции волостного схода перешли к раде гмины.

3. Новым в структуре местного самоуправления низового уровня стало создание *рады (совета) гмины* – постановляющего, репрезентативного, распорядительного и контрольного органа. Рада гмины состояла из: *гминного правления (zarząd gminy)* и 12 членов – *радных* (первая версия Распоряжения определяла количество радных как 1/10 от членов

гминного собрания + 1 + войт), которые, как и 6 заместителей радных, избирались сроком на 3 года гминными собраниями (см. п. 2). Выборы эти были равными, тайными, пропорциональными, т.е. члены гминного собрания голосовали за списки кандидатов. Каждый список кандидатов должен был иметь в 1,5 раза больше фамилий кандидатов, чем членов рады: 1 – сами депутаты, 0,5 – их заместители в случае выбывания первых. Один список выдвигали и подписывали не менее 5 делегатов гминного собрания. Списки могли быть партийными, а могли таковыми и не быть. Голоса подсчитывались по методу д'Ондта.

Рады гмины должны были собираться на заседания не реже 1 раза в квартал или чаще по требованию не менее четверти числа её членов. Председательствовал войт или его заместитель. Заседания рады по умолчанию были открытыми. По требованию войта и/или более четверти членов, заседания могли проводиться в закрытом режиме. Это не касалось рассмотрения вопросов бюджета и контроля гминных финансов – такие заседания всегда проходили только в открытом формате. Радный за недостойное поведение мог исключаться из работы на 3 заседания. Такое решение принималось по предложению войта при поддержке квалифицированного большинства рады. За отсутствие на заседаниях без уважительной причины на члена Рады налагались взыскания, последовательно: выговор (*pagana*), штраф, лишение мандата.

4. *Гминные правления* пришли на смену волостным управам. В состав правления вошли: *войт*, его *заместитель* и 1 *лавник*. Члены правления избирались радой гмины на 3 года. Если в правление избирался радный, что было далеко не обязательно, то этот радный, переходя в правление, терял свой мандат, а его место занимал один из заместителей. Члены гминного управления принимали участие с правом голоса в заседаниях рады гмины.

5. *Войт и его заместитель* должны были быть гражданами Польши, грамотными, т.е. уметь читать и писать (не обязательно по-польски), их возраст – более 25 лет. Войт выполнял функции и председателя гминной рады, и руководителя гминного управления, совмещая функции местного самоуправления с опосредованными обязанностями гос. администрации. Из гминного правления только лавник ранее должен был жить более 6 месяцев на территории гмины.

6. Избранные войты, как и солтысы, должны были быть утверждены поветовым комиссаром, позже – старостой. Если повторный раз избранная кандидатура не была утверждена, войт назначался старостой «сверху».

7. Сотрудник администрации гмины *писарь* назначался старостой повета из числа кандидатур, предложенных войтом.

8. *Надзор над деятельностью гмин* сначала осуществлял поветовый комиссар, с августа 1919 г. – староста повета и воевода.

Сфера функционирования гминных рад и управлений, как и солтысов, практически не отличалась от волостных управ и волостных сходов Российской империи. Гминные правления, солтыс и его заместитель вели всю оперативную работу на своей территории. Рады гмины, как новый орган в структуре местного самоуправления:

1. устанавливали регламенты работы правления и правила использования общего гминного имущества, предприятий и институтов, находящихся на её территории;
2. решали вопросы приобретения, продажи и обременения недвижимости, находящейся в собственности гмины, дарения, залога этой недвижимости, получения кредитов;
3. утверждали бюджет, его изменения и внебюджетные расходы;
4. утверждали суммы налогов в кассу гмины;
5. заменяли натуральные платежи денежными;

6. взыскивали и списывали долги перед бухгалтерией гмины;
7. утверждали штатное расписание и ФЗП работников гмины и её предприятий, не предусмотренных законами Польской республики;
8. утверждали штатное расписание сотрудников гмины;
9. устанавливали оплату за пользование на территории гмины средствами транспорта, в т.ч. гужевого;
10. выдавали разрешение на мировые соглашения по имущественным спорам гмины;
11. присваивали звания почетного гражданина;
12. выражали мнения по вопросам изменения границ гмины и входящих в её состав громад;
13. контролировали работу правления гмины, бухгалтерии гмины и её счета;
14. выбирали членов гминного правления.

«Ушли» судебные функции, выдача паспортов и решения об опеке сирот. Добавились функции учета военнообязанных.

Функции правления гмины:

1. подготовка постановлений рады гмины;
2. определение способов исполнения решений рады;
3. управление имуществом и ведение «инвентаря» гмины;
4. управление предприятиями гмины;
5. подготовка к рассмотрению рады проекта бюджета гмины;
6. подготовка финансовой отчетности;
7. управление доходами гмины;
8. управление налогами гмины;
9. контроль бухгалтерии и касс;
10. выступление в качестве истца или ответчика в суде по «гминным» вопросам;
11. назначение штатных сотрудников гмины, утверждение их распорядка работы и отпусков;

12. вынесение на рассмотрение рады гмины вопросов, связанных с её хозяйством;
13. отчетность перед радой гмины по вопросам:
 - собственной деятельности;
 - бюджета и его исполнения;
 - состояния гминного хозяйства.

Финансы гмин и громад опирались на собственный гминный земельный налог, взимаемый по Распоряжению Генерального комиссара Восточных земель от 21 ноября 1921 г. Гораздо меньший вес в кассе самоуправления имели оплаты за различные гминные процедуры, строительный налог и налог «на живой инвентарь». Отягощали бюджеты самоуправлений политические и экономические условия их становления и функционирования. Непомерным бременем (1/4 – 2/3 расходов) было содержание полиции. Как отмечал в своем докладе 27 февраля 1926 г. на первом съезде представителей поветовых сеймиков Ежи Осмоловский, еще 35–36% бюджетов местного самоуправления шло на содержание помещений, администрации самих гмин.

Войт, а во время исполнения его обязанностей – заместитель войта, и писарь получали зарплату из бюджета гмины. По решению рады, вознаграждение мог получать и лавник. Радные выполняли свои функции «на общественных началах».

Подводя итог, выделим положительные и отрицательные моменты новых положений, введенных польскими властями в 1919 г.

Положительным оценим сохранение того лучшего, что было наработано 50 годами функционирования общинно-волостного местного самоуправления царской России. При этом в работу громадских и гминных собраний был введен принцип всеобщего избирательного права, что ликвидировало крестьянский сословный характер самоуправления и открыло дорогу ранее дискриминируемым категориям граждан.

Важным явилось создание вместо громоздких, тяжело формируемых и управляемых волостных собраний постоянно действующих распорядительных и контрольных органов – гминных рад⁴. Прогрессивным было и требование грамотности от членов гминных правлений. С точки зрения управленческих решений, неплохо было выполнение войтом двойных обязанностей – и руководителя правления, и председателя рады гмины.

Отрицательными сторонами были избыточный контроль со стороны органа местной администрации 1 уровня – старосты и Поветового отдела. Копия протоколов заседаний рады и правления гмины должны были передаваться в староство и вступали в силу в течение 2-х недель, если не были отменены или отправлены на доработку. Староста утверждал выбор войтов и солтысов, самостоятельно назначал из предложенных войтом кандидатур гминного секретаря (де-факто, на селе это был второй человек после самого войта). Власти II Речи Посполитой были озабочены низким процентом польского населения на «Кресах Восточных», боялись, что местное самоуправление будет наводнено «чуждым Польше элементом», будут доминировать коммунистические и прочие, на их взгляд деструктивные, элементы, поэтому ввели в законодательство «ловушки», которые, если и не привели бы к польскому большинству в гминно-громадском самоуправлении, то хотя бы увеличили долю лояльных граждан в них:

- отмена «ценза оседлости» для войтов и их заместителей;
- выбор секретарей старостой: секретари были, в основном, молодые люди из «Конгрессувки», владеющие польским и русским языками, которых, как потом писал сам Е. Осмоловский, с местным населением не роднило ничего, кроме «ненависти к его – населения – варварству»;

4 М.М. Wójcicki, *System polityczno-prawny samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, Katowice 2008, с. 84.

- не прямые выборы членов гминного правления радой гмины; в этом случае рада гмины играла роль своеобразного фильтра;
- выдача звания почётных граждан гмин;
- подсчет голосов по методу д'Ондта.

Значительно снизило авторитет гминного самоуправления то, что они перестали выполнять судебные функции, опекать сирот и выдавать паспорта. По понятным причинам, были сложности и с введением документооборота на польском языке, помощь в ведении которого тут же стали оказывать адвокатские конторы и «бюро обращений»...

Но самая большая проблема возникла с практической перестройкой общинно-волостного самоуправления в громадко-гминное. Необходимо вспомнить условия возрождающегося после 123 лет из трёх различных «зон оккупации» Польского государства: продолжающуюся польско-советскую войну, экономический коллапс и гиперинфляцию, вызванные Первой мировой войной и распадом Российской империи, национальный состав населения Восточных земель...

Осенью 1919 г., а в некоторых поветах – уже после победы над большевиками в 1920–1921 гг., были проведены выборы в рады гмин и гминные правления. Солтысы и собрания громад приняли эстафету у еще царских сельских сходов и старост. Гминные рады и правления выбирались на 3 года, т.е. до 1922–1924 гг., но по причинам политического характера постоянно переносились. Следующие выборы в Полесском воеводстве прошли только в 1927 г.!

8.2.3. Громадско-гминное управление в 20-х гг. XX в. на примере сельской громады Лунинец

Система сельского общинного самоуправления в практически в неизменном виде просуществовала в Лунинце в 1861–1926 гг. (до слияния села с городом).

С приходом в 1919 г. польской власти лунинецкий сельский сход был переименован в громадское собрание, староста стал солтысом. У него появились 2 заместителя – представителя громады. Было введено избирательное право для всех жителей старше 21 года. Собрания общины предписывалось проводить не 2, а 4 раза в год. Главной функцией общины становилось управление собственностью и финансами. Полицейские функции переходили государству, судебные споры – судам, а круговая налоговая порука была отменена и трансформирована в индивидуальное налогообложение ещё при царе.

Лунинская волость была переименована в гмину Луниин, волостной старшина стал войтом. Кроме *гминного собрания* и войта, в систему управления были введены гминные рады – советы, состоявшие из войта и 12 радных, избираемых гминным собранием сроком на 3 года.

Первые выборы гминных рад в Брестском и Минском округах управления Восточных земель прошли 16 августа 1919 г.

В описываемый период, в 1919–1925 гг. солтысом громады села Лунинец являлся Алексей Карпукович, с 29 ноября 1925 г. – Теодор (Фёдор) Жук. Представителями общины в 1919–1924 гг. – Митрофан Олешкевич и Санюкович (по косвенным данным, Фома, в польских документах – Томаш); в 1924–1926 гг. – Константин Молчан и Роман Харитонович. Особенно хочется отметить Константина Молчана, который, будучи безграмотным, был настолько честным и искренним в отстаивании интересов громады Лунинец,

что за него на выборах в 1924 г. голосовало подавляющее большинство жителей села Лунинец – 157 из 249. Константина Молчана неоднократно положительно характеризовали в своих рапортах представители польской администрации.

Войтом гмины Луниин Лунинецкого повета Полесского воеводства в 1920–1926 гг. был Францишек Рудницкий.

8.2.4. Городское самоуправление в 1919–1926 гг.

Структура самоуправления *городских гмин* на Полесье опиралась на распоряжения Генерального комиссара Восточных земель:

1. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 44 от 25 июня 1919 г. «О выборах временных городских Рад»;
2. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 46 от 27 июня 1919 г. «О временной городской уставе».
3. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 48 от 25 июня 1919 г. «Избирательный регламент во временные городские Рады».
4. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 9066/134, поз. 99 от 14 августа 1919 г. «Устава о городах».
5. Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель № 100 от 22 августа 1919 г. «О выборах городских магистратов».

В основу этих законодательных актов лёг декрет № 13 Ю. Пилсудского от 4 февраля 1919 г. «О городском самоуправлении».

Распоряжение № 46 создавало вместо функционировавшего ранее на основе царских указов 1876 и 1892 г. городского самоуправления *магистраты*, назначаемые государственной властью в городах, в которых польская администрация не посчитала возможным введение всеобщего избирательного

права и формирования городского самоуправления на его основе. Это распоряжение коснулось большинства городов на Восточных землях, и было вызвано желанием сохранить управляемость в исключительно сложных военных, политических и экономических условиях. В первоисточнике указано 17 городов, среди них полесские: Брест-Литовск, Кобрин, Пинск, Пружаны. Этот законодательный акт носил исключительный, временный характер, шел вразрез с принципами демократии, противоречил статьям 65 и 67 Конституции Польши 1921 г. и был огромным шагом назад в сравнении с российским законом 1892 г., предусматривавшим выборность городских дум и правлений. По большому счету, магистраты, сформированные на основании Распоряжения № 46 от 27 июня 1919 г., не являлись органами местного самоуправления, т.к. противоречили самому принципу избираемости местных властей.

Распоряжение передавало все функции бывших городских дум и управ магистратам, состоявшим из *бурмистра*, его *заместителя* и 2–5 *лавников*. Бурмистров и их заместителей – во всех городах, и лавников – в поветовых центрах назначал сначала окружной комиссар, затем – воевода. Лавников для городов, не являвшихся центрами поветов, – соответствующий поветовый комиссар, позже – староста повета. Бурмистр был руководителем магистрата, готовил и выполнял его постановления, председательствовал на заседаниях. Описанный документ должен был действовать до особого распоряжения, которым в отдельных городах назначались выборы в городские рады.

Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель от 14 августа 1919 г. «О *Ustawie miejskiej*» указывало список городов (19, среди них полесские: Брест-Литовск, Пинск, Кобрин, Пружаны и Луинец), имеющих более благоприятные условия для формирования самостоятельных городских гмин,

5 *Ustrój samorządu miejskiego w województwach wschodnich (oraz w pow. grodzieńskim i wołkowyskim w woj. białostockim)*, Warszawa 1933.

управляемых избираемыми городскими радами и магистратами. Этот законодательный акт практически полностью повторял положения соответствующего Декрета для городов бывшего Царства Польского от 4 февраля 1919 г., однако, принимая во внимание особенные условия на Восточных землях, содержал изменения, усиливавшие контрольно-надзорную функцию органов гос. администрации. Касалось это утверждения выбранных бурмистров и их заместителей воеводами (для повтовых центров) и старостами.

Со временем список городов с выборными радами и магистратами расширялся⁵. Последними городами, включенными в него, стали: 21.05.1929 г. – Воложин и Молодечно, 27.06.1931 г. – Ляховичи. Таким образом, к 1932 г. все города на востоке Польши имели полноценное самоуправление на основании Распоряжения от 14 августа 1919 г.

Городская гмина получала статус самостоятельной единицы местного самоуправления и являлась субъектом публичного права. Постановляющим и контрольным органом становилась городская рада, а исполнительным органом – магистрат.

Городская рада состояла из *радных*, избираемых тайно всеми жителями города на срок 3 года, и *членов магистрата*. Численность рады колебалась от 12 до 70 в зависимости от численности населения (согласно Распоряжению № 44, при населении менее 5 тыс. чел – 12 радных; 5–25 тыс. чел. – 24 и т.д.; так, в Варшаве предусматривалось 120 радных, Лодзи – 75). Радный исполнял свои обязанности на общественных началах, при выборе в члены магистрата утрачивал свой мандат, на его место приходил заместитель. Избирательным правом обладали все жители города старше 21 года – граждане Польши, постоянно проживающие на территории городской гмины более 6 месяцев. Быть избранным мог гражданин Польши, достигший 25 лет, умеющий читать и писать по-польски.

Выборы в городскую раду проходили на основании Распоряжений Генерального комиссара Восточных земель № 44 и 48 от 25 июня 1919 г. по 5 правилам: всеобщие, равные, тайные, непосредственные и пропорциональные. Последнее условие, как и в случае с выборами гминных правлений, осуществлялось голосованием по спискам избирателей. Каждый список кандидатов должен был иметь в 1,5 раза больше фамилий кандидатов, чем членов рады: 1 часть – сами депутаты, 0,5 – их заместители в случае выбывания первых. Один список выдвигали и подписывали не менее 20 жителей города с населением менее 5 тыс. чел и 40 – в городе с численностью 5–25 тыс. жителей. Списки могли быть партийными, а могли ими и не быть. Чаще кандидатами были беспартийные местные активисты. Голоса подсчитывались по методу д’Ондта.

Председателями магистратов в городах с населением до 25 тыс. были бурмистры, более 25 тыс. жителей – президенты. Кроме бурмистра (президента), в состав магистрата входили также его заместитель(-ли) и лавники магистрата числом 10% от числа радных (первая версия Распоряжения № 46 определяла количество лавников магистрата в городах с населением до 10 тыс. – 2; 10–25 тыс. чел. – 3; более 25 тыс. жителей – 5). Бурмистра и лавников избирала рада, выбор утверждал воевода или староста. Бурмистры (президенты) городов и их заместители должны были уметь читать и писать по-польски. Лавники – быть грамотными, т.е. читать и писать на любом из языков делопроизводства в Полесском воеводстве: русском, белорусском, «русинском» (украинском), польском.

Органы городского местного самоуправления выполняли обязанности как собственные, т.е. связанные с управлением городских хозяйством, так и порученные органами государственной администрации.

Компетенции магистрата, согласно положениям Распоряжения № 46 от 27 июня 1919 г.:

1. управление городским хозяйством, его доходами и расходами;
2. составление точного «инвентаря» городского имущества;
3. утверждение бюджета, согласование его изменений и внебюджетных расходов;
4. утверждение налогов и оплат в городской бюджет;
5. распределение налоговой нагрузки на жителей города;
6. контроль бухгалтерии и кассы;
7. создание и строительство в городе дорог, мостов, парков, скверов, улиц и площадей;
8. городской общественный транспорт;
9. управление водопроводом, канализацией, светом и электроэнергией (в те времена это было не одно и то же);
10. опека над бедными, создание и поддержание благотворительных организаций;
11. здравоохранение: основание и функционирование больниц, поликлиник, санитарных учреждений;
12. создание и поддержание работы городской бойни, рынков и торговых рядов;
13. обеспечение города продуктами питания;
14. поддержание торговли, ремесла и промышленности, создание с этой целью кредитных институтов;
15. народное образование, строительство и опека над школами, библиотеками, музеями, театрами и т.п.;
16. представление интересов города перед властями и на переговорах с юридическими и физическими лицами;
17. утверждение служебных должностей и их кассовое обслуживание;
18. согласование штатного расписания, графиков работы работников предприятий городского подчинения;

19. принятие регламентов собственной работы и работы городских предприятий;
 20. представление интересов города в судах;
 21. назначение и увольнение работников предприятий городского подчинения, контроль за эффективностью их работы;
 22. представление надзорным органам отчетности о финансах, результатах работы и состоянии городского хозяйства;
 23. выполнение «порученных» заданий гос. администрации, законов, распоряжений властей Польши.
- Особенности городского самоуправления (управления) на Восточных землях, по сравнению с положениями Декрета Начальника государства от 4 февраля 1919 г.:

- Членами городской гмины могли быть лица, проживающие на её территории не менее 10 месяцев, или 3 месяцев при условии владения на территории города недвижимостью.
- Местные статуты должны были утверждаться надзорной властью.
- Бурмистр председательствовал на заседаниях.
- Утверждение постановлений рады происходило простым большинством, не требовало квалифицированного большинства.
- Постановление рады о числе лавников требовало утверждения надзорной власти.
- Выбранный бурмистр и его заместитель утверждались представителем надзорных органов. Если тот отказывал, проводились новые выборы. В случае повторного отказа назначался временный бурмистр, который исполнял эти обязанности ранее, до выборов.
- Бурмистр, а не магистрат, как в Декрете 4 февраля 1919, назначал работников магистрата и призывал их к дисциплинарной ответственности.
- Бурмистр и его заместитель должны были владеть польским языком «в чтении и письме».

- Надзорная власть имела право проводить ревизию городского хозяйства.

Выполнение некоторых обязанностей магистрат делегировал создаваемым им комиссиям, в которые могли избираться любые жители города, обладающие избирательным правом. Также магистрат при необходимости мог делиться на отделы, а те – состоять из рефератов. Это касалось в первую очередь крупных городов. Так, Брестский магистрат в 20-е годы состоял из следующих отделов: администрации, налогового, финансового, продовольственного, строительного-технического, регистрационно-статистического, образования, социального обеспечения, санитарного.

Если внимательно посмотреть на списки городов, на которые распространялись оба распоряжения Генерального комиссара Восточных земель, а именно на ст.1 Распоряжения № 46 и приложение № 1 Распоряжения № 9066/134, поз. 99, то эти списки конфликтуют между собой. Особенно это касается полесских городов, которые, кроме Лунинца, в перечне полностью повторяются. Принимая во внимание еще одно Распоряжение – № 44 «О выборах в городские Рады», – автор выдвигает тезис, что на *Восточных землях Польши, в т.ч. на Полесье, в 1919-1920 гг. была сформирована следующая схема городской власти и самоуправления: назначаемый государственной администрацией магистрат (с бурмистром или президентом во главе) и избираемая всеобщим тайным голосованием городская рада.*

Финансы городов, управляемых избираемыми радами и магистратами, опирались на Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель от 25 октября 1919 г. Главными источниками доходов городского бюджета были налоги, собираемые на основании местных гминных налоговых статутов; добавки к государственным налогам и собственные

гминные налоговые сборы. Среди всех налогов самую большую долю в доходе составляли налоги на недвижимость и налоги от промышленных и торговых предприятий. Несколько меньшее значение имели налоги на питейные заведения, от сдачи квартир и налоги с владельцев коней, авто, велосипедов, собак, публичных увеселительных заведений. Оплаты за различные административные процедуры, справки и услуги занимали третье место в доходах городов.

В городах, не имевших избираемых рад, в 1919–1923 гг. действовали старые российские бюджетные указы.

Все постановления, связанные с бюджетами городов, утверждались вышестоящими надзорными органами власти, а их расходование на местах контролировалось ревизионными комиссиями рад и магистратов.

8.2.5. Городское самоуправление в Лунинце в 1919–1926 гг.

1919 г. для Лунинца стал годом прорыва – местечко стало городом. в нем начали формироваться (наряду с существовавшими с 1842 г. общинными, а позже – громадскими) новые, городские формы самоуправления. В 1920 г. город Лунинец (польское название – *Gmina miejska Łuniniec*) получил, в новом статусе, городские органы местного (само)управления: магистрат во главе с бурмистром. Магистрат – исполнительный орган, соответствующий современному горисполкому, – состоял из бурмистра, его заместителя и 2 лавников. Первым бурмистром города Лунинца стал Антоний Бартошевич, железнодорожный инженер, пенсионер (в 1919 г. ему исполнилось 60 лет), «человек, пользовавшийся авторитетом у жителей города, грамотный, добрый, человечный, но с отсутствием опыта государственной службы», как его характеризовал в 1925 г. воевода

Полесский К. Млодяновский. Жил А. Бартошевич, как и большинство железнодорожников, в Залесье, по адресу: ул. Мицкевича, 22. Дом его стоит и поныне. Лавниками – членами Лунинецкого магистрата стали доктор Антоний Заремба и бизнесмен Дон Гринштейн. Магистрат занял большое деревянное здание на углу улиц Церковной и Легово, где располагался до 1939 г.

В депутатском запросе посла на Сейм I созыва от Лунинецкого повета Станислава Волицкого и в его же передовице в № 1 газеты «Красное Знамя» есть информация о том, что бурмистр и магистрат в Лунинце были «наброшены правительством», т.е. фактически назначены польскими властями, что противоречило законодательной базе. В списке 11 городов с назначаемыми, согласно Распоряжению от 27 июня 1919 г., городскими властями, Лунинца нет, а в дополнении № 1 к Распоряжению № 99 от 14.08.1919, Лунинец присутствует. Этим распоряжением предписывалось именно *избрать* всеобщим голосованием органы городского самоуправления. Произошло ли это?

В докладе на первом съезде поветовых старост 26 февраля 1926 г. бывший комиссар Восточных земель Е. Осмоловский отмечал, что «среди 18 городов Полесского воеводства два – Брест и Пинск – с населением выше 25 тыс. человек, имеют собственное городское, отдельное от поветового, самоуправление с назначенными сверху полностью (в Пинске) и частично избранными (в Бресте) радами и магистратами. Остальные 16 городов (в т.ч. Лунинец. – Прим. авт.), выделенные из сельских в отдельные городские гмины, имеют собственные назначенные сверху администрацией магистраты и подлежат надзору поветовых отделов».

Таким образом, созданный в Лунинце в 1919–1925 гг. магистрат де-факто являлся подразделение государственной администрации и не являлся органом местного самоуправления.

А что же с радой города Лунинца?

В № 20 Государственного ежедневника Гражданско-го управления Восточных земель от 1 октября 1919 г. есть Распоряжение комиссара Восточных земель № 192 от 24 сентября 1919 г. «О выборах городской рады в Лунинце». Этим распоряжением назначалась дата выборов в Лунинецкую городскую раду – 2 октября 1919 г. Председателем городской избирательной комиссии назначался Константы Розенталь.

В № 38 Государственного ежедневника Гражданско-го управления Восточных земель от 4 декабря 1919 г. опубликовано Распоряжение комиссара Восточных земель от 1 декабря 1919 г. о переносе выборов в Лунинецкую раду на 8 января 1920 г. Причины переноса не указаны.

Автор выдвигает рабочую гипотезу, что в Лунинце, ставшем городом 14 августа 1919 г., бурмистр и члены магистрата по политическим причинам были назначены Брестским окружным комиссаром согласно Распоряжению Генерального комиссара Восточных земель № 46 от 27 июня 1919 г. «О временной городской уставе». В свою очередь, городская рада была избрана всеобщим голосованием жителей города 8 января 1920 г.

Бурмистрами Лунинца в 1919–1926 гг. были:

- Антоний Бартошевич (*Antoni Bartoszewicz*) 1919–1925;
- Зыгмунт Чарноцкий (*Zygmunt Czarnocki*) 1925–1928.

8.2.6. Поветовые коммунальные союзы

Уездные земские органы самоуправления, существовавшие на основании соответствующих царских указов для «Литвы, Вольни и Подолии» от 2 апреля 1903 г., в редакции 14 марта 1911 г., по мере перехода власти в руки Генерального комиссариата Восточных земель Польши были распущены.

На их месте Распоряжением Генерального комиссара № 15387/245 от 17 октября 1919 г. создавались *временные поветовые земские управления*, состоявшие из председателя, его заместителя и членов. Всё управление назначалось Генеральным комиссаром Восточных земель. Управления создавались с целью преемственности в хозяйствовании повета и принимали все полномочия распущенных земских собраний и управ.

Распоряжение Генерального комиссара Восточных земель от 4 июня 1920 г. провозгласило на территориях Виленского, Минского и Брестского округов *создание поветового самоуправления*, опиравшегося на действовавший в бывшем Царстве Польском Декрет Начальника государства Ю. Пилсудского от 4 февраля 1919 г. «О поветовом самоуправлении». Но это распоряжение не было реализовано ввиду активных боевых действий польско-советской войны на территории нынешней Беларуси.

Следующим законодательным актом в формировании местного самоуправления уровня повета стало Распоряжение Совета министров Польши от 10 августа 1922 г. «О расширении на воеводства: Новогрудское, Полесское, Волыньское, Гродненский и Волковысский повет Белостокского воеводства силы декретов “О временной ординации по выборам в поветовые сеймики” и “О финансах поветовых коммунальных союзов”». Вышеуказанное распоряжение запустило процесс формирования в 1922–1924 гг. поветового местного самоуправления в Полесском воеводстве.

Рассмотрим *основные положения* Декрета Начальника государства Ю. Пилсудского от 4 февраля 1919 г. «О временной избирательной поветовой ординации для территорий Польши бывшей российской зоны оккупации» как базового документа, на основании которого формировалось поветовое самоуправление. Этот документ, задумывавшийся как временный для

бывшего Царства Польского, действовал весь период существования II Речи Посполитой. В 1920–1922 гг. его действие было распространено на все земли, находившиеся под властью Российской империи, а в 1933 г. – на земли австрийской и немецкой «зон оккупации», т.е. на всю Польшу.

1. Совет становился «коммунальным союзом», т.е. единицей местного самоуправления, субъектом публичного права, соответствующим административно-территориальным советам в составе воеводств.

2. Совет делился на земские и городские.

3. Отдельными городскими советами, не входившими в территориальные советские союзы, стали крупные города с населением более 25 тыс. человек. В Полесском воеводстве такими отдельными городами на правах совета являлись Брест и Пинск.

4. Земские советы состояли из сельских гмин и городов с населением менее 25 тыс. человек. Например, Лунинецкий совет являлся советом земским, в состав которого входило 15, позже 6 сельских гмин и городская гмина Лунинец советского подчинения.

5. *Органами самоуправления становились: сеймик советский* – как постановляющий и контрольный орган, и советское управление, он же *советский отдел* во главе со старостой – как исполнительный орган.

6. *Сеймик* формировался по правилу: 2 представителя от каждой сельской гмины, избираемые гминными радами, и 2 (в городах с населением до 10 тыс. человек), 3 (10–15 тыс.), 4 (15–20 тыс.), 5 (20–25 тыс.) представителя от городских рад (основание для городских рад – закон от 3 февраля 1921 г.). Председателем сеймика был *староста советский*, который выполнял обязанности и государственной администрации первого уровня.

7. *Советский отдел* состоял из старосты (его руководителя) и 6 членов, избираемых сеймиком

из жителей повета, обладавших «пассивным избирательным правом», т.е. которые могли быть выбираемы в органы местного самоуправления (часто из депутатов сеймика). Кроме этого, в штате поветового отдела было бюро, состоявшее из 6–18 специалистов. Часто поветовый отдел в обычной жизни ошибочно называли «староство». Тому способствовала цепочка исторических событий: сначала в 1919–1920 г. появились поветовые комиссары, переименованные 2 августа 1919 г. в старост, при них – штат сотрудников госадминистрации; а в 1923–1924 гг. в Полесском воеводстве были избраны по 6 членов поветовых отделов, как исполнительных органов местного самоуправления. Де-факто в лице старосты и поветового отдела соединялись местное самоуправление и государственная администрация.

Среди специалистов по истории местного самоуправления есть как последователи, так и критики данного решения польских властей. Автор, с учётом практики формирования самоуправления в сложный переходный период, такое решение считает правильным. Это позволяло ликвидировать конфликтную среду между государством и самоуправлениями на ответственном поветовом уровне, не подрывая основ первичного гминного самоуправления.

8. Созыв сеймика и поветового отдела длился 3 года.

9. Из вышеизложенного следует, что в повете определяющей, сильной фигурой стал староста поветовый, который объединял в себе функции руководителя местного самоуправления повета (председателя сеймика и поветового отдела) и представителя государственной администрации первого уровня (староста).

10. В поветовых отделах выделялись рефераты (отделы), в которых работали референты (специалисты): общий, дорожный, ветеринарный,

сельскохозяйственный, здравоохранения, социального обеспечения, просвещения и общественной безопасности. В 20-х гг. рефератов было 2–3: налоговый, по контролю за гминным самоуправлением и статистический. С годами их кол-во росло.

11. Как и в случае с гминным самоуправлением, в компетенцию поветовых союзов местного самоуправления входили как задания, связанные с собственным хозяйством повета, так и порученные гос. администрацией дела, в т.ч. надзор и опека над хозяйством гмин, входящих в поветовый коммунальный союз. Все задания, за исключением управления собственным хозяйством, поветовый союз решал только тогда, когда они не могли быть надлежащим образом реализованы самой гминой. В этом случае взаимодействие «гмина – повет» могло быть в форме принятия поветом на себя помощи и расходов по реализации какого-то задания либо выделение гминам финансовой помощи на их решения. В частности, это взаимодействие касалось следующих сфер деятельности поветовых коммунальных союзов:

- управление собственным имуществом;
- строительство дорог и развития средств коммуникации;
- помощь сельскому хозяйству, промышленности и торговле;
- здравоохранение. организация и содержание больниц и др. лечебных учреждений;
- социальная опека, *dobroczynność*;
- поддержка и развитие народного образования;
- повышение уровня культуры населения.

12. Сеймики поветовые являлись постановляющим и контрольным органом поветового коммунального союза во всех вопросах, относящихся к компетенции последнего. Председательствовал на его заседаниях староста, сами заседания должны были проходить не реже 1 раза в 3 месяца или по желанию не менее четверти членов.

Компетенции сеймика поветового:

- утверждение бюджета принятия отчета о закрытии финансового года;
- постановления о единоразовых и других внебюджетных расходах;
- принятие решений о займах и кредитах;
- принятие поветовых статут в вопросах установления монополий, оплат, собственных налогов и добавок к государственным налогам;
- выбор членов поветового отдела;
- создание комиссий сеймика и выбор их членов;
- принятие регламентов работы сеймика, отдела и их комиссий;
- установление числа и заработной платы штатных сотрудников поветового отдела и коммунального союза;
- исключение из членов сеймика за порочащие поступки;
- решение вопросов, порученных гос. администрацией сеймику на основании законов Речи Посполитой.

Решения сеймика принимались большинством голосов при участии не менее половины его общей численности. Для принятия решений о займах, продаже недвижимости, принятии регламентов сеймика и поветового отдела, необходимо было 2/3 голосов присутствующих. Решение об исключении из членов сеймика принималось голосами не менее 2/5 всех членов сеймика.

13. Поветовый отдел в составе старосты и 6 избранных членов собирался не реже 1 раза в месяц или по желанию двух и более его членов.

Компетенции поветового отдела:

- подготовка дел к последующему рассмотрению сеймика;
- постановления по всем вопросам поветового хозяйства, не входящим в компетенции сеймика;

- утверждение способов решений постановлений сеймика;
- выполнение заданий госадминистрации и законов Польши;
- исполнение дисциплинарных функций по отношению к работникам поветового коммунального союза;
- надзор над гминным и городским (менее 25 тыс. населения, входящего в поветы) самоуправлением; дисциплинарный контроль над бурмистрами, лавниками, войтами и солтысами;
- отдел мог наложить «вето» на решения сеймика, в этом случае, решение в течение двух недель могло быть отправлено на доработку. Сеймик мог преодолеть «вето» поветового отдела большинством в 2/3 голосов при повторном голосовании.

14. **Староста**, как руководитель Сеймика и Поветового отдела:

- готовил документы и проекты постановлений к заседаниям поветового отдела;
- председательствовал на заседаниях сеймика и поветового отдела;
- выполнял принятые решения сеймика и поветового отдела;
- в безотлагательных случаях принимал решения по вопросам, находящимся в компетенции поветового отдела с последующим утверждением этих решений на ближайшем последующем заседании поветового отдела;
- староста мог наложить «вето» на решения поветового отдела.

Контроль над поветовыми коммунальными союзами осуществляли воеводы. Над Лунинецким – полесский воевода в Бресте-над-Бугом⁶. Бюджеты, решения поветовых союзов по вопросам налогов, монополий, займов и недвижимости утверждал министр внутренних дел. В его же компетенции был

⁶ В XVII – начале XX в. город назывался Брест-Литовск. В период нахождения в составе Польши город именовался Брест-над-Бугом (польск. Brześć nad Bugiem с 1923 г.). С сентября 1939 г. после присоединения к БССР – Брест.

ропуск сеймика или поветового отдела в случае систематического нарушения ими польского законодательства.

8.2.7. Поветовое самоуправление в Лунинецком повете в 1919–1926 гг.

Как было отмечено выше, 14 августа 1919 г. Лунинец стал городом, а 7 ноября 1920 г. был создан Лунинецкий повет с центром в городе Лунинце.

Временные поветовые управления и старосты назначались государственной администрацией. Несмотря на то, что это не были полноценные органы самоуправления, прогресс был налицо, ведь до 1918 г. в Лунинце действовала только сельская община Лунинской волости Пинского уезда, а к концу 1920 г. в городе Лунинце появились, хоть и назначенные сверху, городские и поветовые власти.

1 марта 1921 г. было организована работа Полесского воеводского управления в его временной столице – Бресте-над-Бугом. «Окульником» (приказом) № 12 от 10 марта вице-воевода Я. Сенкевич уполномочивал старост поветов ежемесячно информировать воеводство о состоянии местного самоуправления по специальной форме, с указанием «болячек» и отчетом о работе референта староства по вопросам гминного и городского самоуправления.

Сведения о *первых выборах в Лунинецкий поветовый сеймик* косвенны и отрывочны. Автор встречал информацию в Государственном ежедневнике Полесского воеводства за ноябрь 1924 г., согласно которой выборы в Лунинецкий поветовый сеймик были проведены в октябре 1924 г. Новый полесский воевода ген. Казимеж Млодяновский свой первый визит в регионы 26 октября 1924 г. провёл в Лунинец, где открыл отремонтированное здание сеймика, которое стоит и сейчас на ул. 50 лет Октября, 4. 26–27 октября 1924 г. состоялись *выборы поветового отдела*

(исполнительного органа), который стал первым Лунинецким «райисполкомом».

В него вошли: староста Казимеж Сивик, Ян Голякевич, кн. Францишек Марьян Друцкий-Любецкий, Альбин Масловский, Ян Русакевич, Станислав Волицкий и доктор Антоний Заремба.

В интервью журналу «Kresy Ilustrowane» от 25 января 1925 г. Ежи Осмоловский отмечал, что сеймики поветовые сформированы во всех поветах Полесского воеводства, причем ключевую роль в их формировании играли сельские гмины, которые делегировали в сеймики по 2 своих представителя, чаще всего поляков и помещиков (коим, напомним, был и сам Е. Осмоловский, крупнейший землевладелец на Полесье).

В первом номере Лунинецкой газеты «Красное Знамя» за 15 декабря 1925 г. редактор и посол польского Сейма Ст. Волицкий отмечал, что возглавляемая им поветовая организация Польской социалистической партии составляла на тот момент большинство в поветовом сеймике. Этого не могло бы быть без выборов. Скорее всего, информация о первых выборах в Сеймик осенью 1924 г. соответствует действительности.

Первым лунинецким старостой стал Леон Ольшаньский, которого уже в 1921 г. заменил Михал Кучинский. Нужно отметить, что старосты Лунинецкого повета менялись достаточно часто:

- 16.11.1920–2.03.1921 – Леон Ольшаньский (*Leon Olszański*);
- 2.03.1921–04.1921 – и.о. старосты Ян Курочицкий (*Jan Kuroczycki*);
- 11.1921 – и.о. Витольд Ждзарский (*Witold Żdźarski*);
- 5.05.1921–31.01.1924 – Михал Кучиньский (*Michał Kuczyński*) он же председатель временной поветовой рады с 20.05.1921 г.;
- 02.1924–31.12.1925 – Казимеж Сивик (*Kazimierz Sivic*);

- 1.01.1926–13.07.1926 – Ян Крахельский (*Jan Kraheński*), бывший член комиссии по демаркации польско-советской границы, будущий Полесский воевода и отец Ванды и Кристины Крахельских – героинь Варшавского восстания (Кристина, будучи студенткой, стала моделью для памятника Варшавской сирены).

Интересная информация о численном составе Лунинецкого поветового отдела содержится в ААН в Варшаве.

На протяжении первого и второго созыва (1924–1929 и 1929–1934 гг.) шесть избранных членов поветового отдела являлись одновременно и членами сеймика: фамилии и имена 6 из 7 (1924 г.) и 6 из 16 (1929 г.) членов поветового сеймика и 6 избираемых членов поветового отдела совпадали.

Кроме старосты и 6 избираемых членов поветового отдела, выполнявших свои функции на общественных началах, в старостве (поветовом отделе) работали и штатные сотрудники бюро поветового отдела, число которых изменялось: 6–8 в 1922 г., 10 в 1931 г., 13–18 – во второй половине 30-х годов.

В 1922–1931 гг. поветовый отдел состоял из:

- старосты (получал зарплату от государства как руководитель администрации и доплату 300–350 злотых как председатель сеймика поветового),
- руководителя бюро – секретаря,
- инспектора гминного самоуправления,
- бухгалтера,
- налогового референта,
- секретаря-машиниста,
- секвестратора – взыскателя недоимок;

и вне штата:

- 2 курьера,
- дрогомистр (дорожный инженер, с 1929 г. – 2 в штате отдельного коммунального предприятия технико-строительного бюро),
- шофер.

В 20-е гг. секретарем староства был Владимир Краевский, умерший в 1930 г. На его место пришел Ромуальд Марчинский, ранее исполнявший обязанности гминного инспектора (в доме Марчинских жили первые секретари райкомов КПБ при советской власти). Гминным секретарем-инспектором стал бывший бухгалтер Эдмунд Щепаняк, а бухгалтером – Хенрик Карпович.

Сеймик поветовый собирался на заседания не реже 1 раза в квартал. Руководил заседаниями староста. Члены сеймика выполняли свои обязанности на общественных началах. В сеймике создавались комиссии: ревизионная, дорожная, сельскохозяйственная, санитарная, просвещения, социальной опеки. Важно отметить, что к работе комиссий привлекались не только члены сеймика, но и просто заинтересованные граждане повета.

Как отмечал в своем докладе на съезде поветовых старост в 1926 г. Ежи Осмоловский, в период становления местного самоуправления в 1919–1926 гг. проходил в очень сложных условиях не только по политическим и экономическим («всеобщая нищета») причинам, но и из-за низкой квалификации кадров, в основном, не знавших ни теории, ни практики самоуправления. На эти проблемы накладывались национальные вопросы и равнодушие местного населения к вопросам самоуправления. По мнению Ежи Осмоловского, 99% деятельности гмин составляли задачи, доводимые государственной администраций. При этом сотрудники сеймиков и поветовых отделов выполняли не только контрольные функции, но и сами часто «закатывали рукава» и принимались исполнять задачи на местах. Особое внимание докладчик уделил финансовым аспектам местного самоуправления в Полесском воеводстве. Речь о самодостаточности гмин. Бывший Генеральный комиссар Восточных земель считал, что финансово могут быть самодостаточными гмины с населением не менее 3000 человек.

В наши дни практика и европейский опыт показали, что оптимальная численность гмин, с точки зрения их самоокупаемости, – 15–20 тыс. человек.

8.2.8. Финансы местного самоуправления в период становления 1919–1926 гг.

Адам Прагер в своей книге 1924 г. «Очерк коммунальных финансов»⁷ подробно разобрал финансовые аспекты функционирования местного самоуправления. Они охватывали 3 раздела: 1) составление бюджетов прелиминарных (предварительных) и утвержденных; 2) управление бухгалтерией, кассой и счетами самоуправления; 3) закрытие финансовых отчетных периодов.

1. Бюджеты местного самоуправления должны были соответствовать принципам единообразия, тщательности, аккуратности составления, соответствия статей доходов статьям расходов. *Цели бюджетов* местного самоуправления – не получение прибыли или финансирование вышестоящих государственных органов, а покрытие необходимых общих потребностей населения региона. *Формы бюджетов* органов местного самоуправления были единообразными, утвержденными специальным «окулярным» письмом министра внутренних дел от 5 марта 1919 г.

Шаблон бюджета органа местного самоуправления выглядел следующим образом.

Расходы

Раздел А. Расходы плановые:

- I. Расходы администрации.
- II. Транспорт и коммуникация.
- III. Поддержка сельского хозяйства, торговли и промышленности.
- IV. здравоохранение и госпитали.
- V. Социальная опека.
- VI. Школы и просвещение.

- VII. Культура.
 - VIII. Общественная безопасность.
 - IX. Расходы местных предприятий и монополий.
 - X. Непредвиденные расходы.
- Раздел В. Чрезвычайные расходы:
- XI. Кредиты, материальная помощь, в т.ч. одноразовая.
 - XII. Военные расходы.
- Раздел С. Переходные суммы:
- XIII. На «Фонд выравнивания».

Доходы

Раздел А. Доходы плановые:

- I. Доход с собственного имущества.
- II. Доход с предприятий.
- III. Дотации от государства в размере, установленном законодательством.
- IV. Оплаты.
- V. Дотационные налоги.
- VI. Добавки к государственным и гминным налогам.
- VII. Самостоятельные коммунальные налоги.
- VIII. Добавки для местных бюджетов к ценам на монопольные товары (акцизы).
- IX. Коммунальные монополии.
- X. Возвращенные суммы.
- XI. Штрафы.

Раздел В. Чрезвычайные доходы:

- XII. Взятые кредиты, подарки, одноразовые зачисления.

Раздел С. Переходные суммы:

- XIII. На «Фонд выравнивания».

Власти экспериментировали с продолжительностью бюджетного года. «При царе» в общинно-волостном самоуправлении бюджетный год соответствовал календарному. В городах и земстве бюджетный год длился с 1 апреля по 31 марта следующего года. Польские власти сначала приняли российские

календарные сроки, затем ввели для городов и поватов сроки бюджета с 1 июля по 30 июня следующего года; с 1920 г. бюджетный коммунальный год был объявлен равным государственному бюджетному году, т.е. с 1 апреля до 31 марта. Наконец с 19 января 1922 г. государственный бюджет и бюджет местного самоуправления стал соответствовать календарному году. Но, несмотря на это, в польских архивах хранятся «планы и факты» выполнения бюджетов за 1929–1936 гг., где отчетный период продолжается с 1 апреля прошлого по 31 марта текущего года.

2. Управление кассой и счетами органов местного самоуправления на территориях бывшей российской «зоны оккупации» имело свои особенности. Счетоводство *городских гмин*, входящих в состав поватов, т.е. рад и магистратов, вели сами магистраты. Контроль осуществляли собственные ревизионные комиссии и поватовые отделы.

В *поватовых коммунальных союзах* счета вели бухгалтеры поватовых отделов, а контроль кассы – поватовые кассы *urzędów skarbowych*, т.е. аналоги нынешних налоговых инспекций и финотделов. Эти кассы вели подробные коммунальные кассовые книги, опиравшиеся на бюджеты поватовых органов местного самоуправления.

Интереснее всего выглядело счетоводство *гминного самоуправления*. в сельских общинах и волостных управах еще Российской империи велись две книги доходов и расходов: первая книга – для финансов, идущих на цели самой единицы самоуправления, вторая книга – для переходящих финансов, т.е. государственных налогов, оплат на противопожарную охрану, кредиты, фонды малолетних, и др. Волостной старшина и члены управ должны были каждый месяц проводить ревизию обеих книг. Один раз в году книги проверяли уездные участковые начальники. С 1919 г. обязанность проверки кассовых книг перешла к поватовому отделу.

3. Заккрытие отчетного периода на территориях Восточных земель Польши сначала не было урегулировано законодательно. Только для городов, еще царской властью, был оговорен срок – 3 месяца после окончания бюджетного года. Позже требования закрытия отчетного периода в течение 3-х месяцев было распространено на финансы всего местного самоуправления.

11 августа 1923 г. был принят закон «О временном урегулировании коммунальных финансов», который на долгие годы стал базовым нормативным актом в области финансов. Этим законом регулировались доходы и расходы органов местного самоуправления. Доходы в основном формировались из добавок к государственным налогам, самостоятельных местных налогов, долей в государственных налогах, административных оплат.

Основы дохода:

- 30% от *подходного дохода на физических лиц* (до 1923 назывался Выравнивающий налог), взимавшегося по прогрессивной шкале от 10 до 50%, оставалось гминам, 30% – шло в бюджет повтовых органов местного самоуправления, 40% – государству.
- *Земельный налог и налог на недвижимость* в сельской местности формулировался как дополнение к государственному налогу или самостоятельный налог на бывших российских казенных землях. В сельских гминах до 40% шло в бюджет гмины, до 50% – повету, 10% – государству. Из своих сумм гмина должна была перечислить 5% на поддержку финансов громад.
- *Земельный налог в городах*: в городских гминах поветового подчинения (как Лунинец) до 70% средств от налога шло городской гмине, до 20% – поветовому самоуправлению, 10% – государству.
- *Налог на недвижимость в городах*: 90% оставалось городскому бюджету, 10% шло государству.

- 30% добавка к государственному акцизу на алкогольные изделия и 15% добавка к НДС шли в бюджет местного самоуправления и распределялись: 60% – в бюджеты гмин, 40% – в бюджеты поветов.

Как выглядел бюджет периода становления, можно рассмотреть на примере бюджета 1925 года Лунинецкого повета.

8.2.9. Финансы Лунинецкого поветого коммунального союза в 1925 г.

Доходы гминных самоуправлений составили 163 244 злотых. Из них:

- 122 394 (75%) – доля от подоходного (выравнивающего) налога;
- 24 504 (15%) – добавки к государственным налогам;
- 11 487 (7%) – административные оплаты.

Расходы гминных самоуправлений составили 152 385 злотых. Из них на:

- администрацию – 86 979 (57%);
- общественную безопасность (полицию) – 22 319 (14,6%);
- народное образование – 18 398 (12,1%);
- здравоохранение – 11 349 (7,4%).

В сравнении со средними значениями по Полескому воеводству (ПВ), в Лунинецком повете были меньше расходы на администрацию (ПВ – 62,9%) и образование (ПВ – 17,5%), но больше – на охрану правопорядка (ПВ – 8,8%), здравоохранение (ПВ – 4,15%).

Ежи Осмоловский в своем докладе отмечал, что бюджеты местного самоуправления выполнялись на 55–60%, причиной чего была крайняя бедность населения Полесского воеводства и обилие налоговых льгот. Анализируя фактическое исполнения бюджетов, Е. Осмоловский приходил к выводу, что, несмотря на хорошую законодательную базу бюджетов

местного самоуправления, средний гражданин Польсы платил 2/3 своих налогов – государству, а только 1/3 оставалась в местных бюджетах на удовлетворение местных культурных, хозяйственных потребностей. Для нормального, по мнению автора, функционирования местного самоуправления необходимо было увеличить суммы доходов гмин и поветов на 30%. Возможные пути: дотации из госбюджета, повышение до установленных законом долей и процентов местных бюджетов в налогообложении, экономия. Часто власти, как и органы самоуправления, на этапе становления в 20-х годах прибегали именно к третьему, не всегда эффективному методу сведения доходов с расходами.

Подведем итоги периода становления местного самоуправления на Восточных землях, включавших в себя Полесское воеводство и Лунинецкий повет.

В 1919–1926 гг., в сложнейших политических и экономических условиях, в анализируемых регионах было проведено административно-территориальное деление местности (воеводство – повет – гмина – громада) и была проведена трансформация органов местного самоуправления бывшей Российской империи, общая характеристика которой:

1. Сельские общества превратились в громады, ликвидирован их крестьянский сословный характер. Староста стал солтысом. В остальном осталось все то положительное, что было в русском сельском обществе.

2. Волостное самоуправление стало гминным. Она также стало всеобщим, т.е. утратило сословный крестьянский характер. Наряду с собранием гмины появился более современный и прогрессивный орган – гминные рады. Гмины потеряли ряд важных функций (судебные, выдача паспортов), выполняемых ими ранее, но получили много «поручений» административной власти и, в целом, стали обладать

более широкими полномочиями и кругом обязанностей. Над ними усилился контроль поветовых органов власти и местного самоуправления.

3. Многие поселки и местечки стали городами. В них впервые появились городские органы власти – магистраты. Минусом было то, что магистраты в городах Полесского воеводства (кроме Бреста), в указанный период 1919–1926 гг. были не избираемыми, а назначаемыми «сверху», а значит, мы не можем их считать органами местного самоуправления.

4. Земство царского периода было упразднено. Его место заняли поветовые сеймики и отделы, во главе со старостами. Выборы в сеймики были непрямыми, послов-депутатов избирали гминные рады. В сравнении с выборами в земские уездные собрания и управы, хоть те и проходили по куриальному принципу, сеймики выглядели скромнее. Учитывая социально-экономические и национальные особенности становления, кажется интересным решение соединить в лице старосты должность главы местного самоуправления в поветовом коммунальном союзе с главой госадминистрации первого уровня.

5. Польские власти разработали хорошую законодательную базу финансирования местного самоуправления, однако она не исключала недостаточности средств.

6. В избирательной системе было много «подводных камней», направленных на доминирование титульной нации в органах местного самоуправления: отвязка от территориального ценза, звание почетных граждан, утверждение солтысов, войтов, бурмистров надзорными органами, не прямые выборы в сеймик и др. По политическим и национальным причинам на Восточных землях так и не был создан заложенный в мартовской Конституции Польши 1921 г. воеводский уровень местного самоуправления.

К некоторым аспектам изложенного можно относиться двояко. Например, к созданию гминных рад.

Безусловно, это прогрессивный демократический современный шаг. Но, с точки зрения белорусского крестьянина-полешука, этот шаг прекратил безграничное доминирование крестьянской общины на селе и открыл дорогу в местное самоуправление полякам, евреям и наемным работникам.

1919–1926 гг. в польской историографии называются годами «парламентской демократии» на контрасте с авторитарным правлением после мая 1926 г. Юзефа Пилсудского и его соратников. В бывшем Царстве Польском в эти годы был прорыв в местном самоуправлении: введение гминных рад, формирование городских рад, поветовых сеймиков (вспомним, что в «Конгрессувке» не было ни настоящего городского, ни поветового самоуправлений вообще). А если смотреть на земли Речи Посполитой, включенные непосредственно в Российскую империю, то эти события имеют отрицательный вектор. Так, избрание городских рад и выборы магистратов в бывшем Царстве Польском были революцией, а назначение магистратов в Кресах Восточных – конкретный шаг назад. Выборы в сеймики поветовые – аналогично: для «Конгрессувки» – прорыв, для Восточных земель – создание организации слабее российского земства. Можно провести параллели и с переходом от волости к гмине.

Единственное сильное низовое звено местного самоуправления – община – громада осталась фактически в неизменном виде, это звено было очень мощным на селе. Не было необходимости её менять. В 1933 г. громады были введены в бывших немецких и австрийских воеводствах, в Польской Народной Республике они существовали до 1956 г. К сожалению, советская власть уничтожила крестьянскую общину в России.

Вернемся к вопросу о *периодизации истории местного самоуправления*. Почему автор берет рамки 1919–1926 гг., а не общепринятые 1919–1933 гг.?

В первую очередь, в 1926–1927 гг., после многократных переносов (каденция их истекла ещё в 1922 г.) на территории Польши были проведены всеобщие выборы в органы местного самоуправления: прямые выборы гминных и городских рад, а радами – правлений гмин и магистратов. В 1927–1929 гг. также были проведены повторные, уже под меньшим административным нажимом, т.е. более демократические, выборы в поветовые сеймики. В руководстве Польши в это же время вектор изменился, прошел «майский переворот» 1926 г., который положил конец эпохе парламентской республики и привел к авторитарному правлению маршала Юзефа Пилсудского и его соратников. Для Полесья 1933 г., в отличие от бывших «немецких и австрийских» регионов Польши, не был таким значительным, потому что система местного самоуправления на бывших российских землях была принята как образцовая, и её в 1933 г. распространили на Поморье, Западные и Южные воеводства Польши (кр. Силезии). Полесья изменения коснулись в меньшей степени, но они были.

БИБЛИОГРАФИЯ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

Европейская хартия местного самоуправления, Совет Европы,
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105>.

Общее положение о крестьянах, Свод законов Российской империи. [неофиц. изд.], Санкт-Петербург 1912, Т. IX, с. 1–82.

Положение 19 февраля 1861 года о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. М., 1916. VI, 410 с., Президентская библиотека РФ им. Б. Ельцина, <https://www.prlib.ru/section/683910>.

Полное собрание законов Российской империи, Т. 36, Отделение 1-е. 1861, От № 36490-37190, Президентская библиотека РФ им. Б. Ельцина, <https://www.prlib.ru/section/683910>.

Dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. «O tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych» (Dz. Pr. P.P. Nr 19, poz. 51).

Dekret z dnia 6 grudnia 1918 r. «O utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego» (Dz. Pr. P.P. nr 18, poz. 48).

Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. «O samorządzie miejskim» (Dz. Pr. P.P. 1918, nr 13, poz. 140).

Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. «O Tymczasowej Ordynacji Powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego» (Dz. Pr. P.P. nr 13, poz. 141).

Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, nr 65, poz. 395.

Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich 1919, nr 7, 12, 21, 26.

Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich 1920, nr 28, poz. 656.

Dziennik Urzędowy Województwa Poleskiego 1921, nr 1, 3.

Dziennik Urzędowy Województwa Poleskiego 1922.

Dziennik Urzędowy Województwa Poleskiego 1923, nr 6, 7.

Dziennik Urzędowy Województwa Poleskiego 1925, nr 1.

Dziennik Urzędowy Województwa Poleskiego 1926, nr 15.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1919, nr 72, poz. 426; nr 90, poz. 489, 490.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1920, nr 115, poz. 91, 760.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1925, nr 17, poz. 117.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1926, nr 6, poz. 29.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1928, nr 11, poz. 86 (Rozporządzenia Prezydenta RP «O organizacji [...] administracji państwowej...»).

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1928, nr 46, poz. 452, 453.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1929, nr 24, poz. 252.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1930, nr 50, poz. 426; nr 55, poz. 464.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1931, nr 66, poz. 546.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1933, nr 35, poz. 294 (Ustawa «O częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego»); nr 83, poz. 608.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1934, nr 2, poz. 6; nr 13, poz. 108; nr 18, poz. 144; nr 71, poz. 688; nr 80, poz. 743.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1935, nr 38, poz. 264.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1936, nr 80, poz. 555; nr 81, poz. 558.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1937, nr 9, poz. 70.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1938, nr 63, poz. 480, 481.
Poleski Dziennik Wojewódzki 1930, nr 4, 17, 294.
Poleski Dziennik Wojewódzki 1933, nr 12.
Ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. «O unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r.» (Dz. U. 1921, nr 16, poz. 93).
Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja RP (Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267).
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Konstytucja RP (Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227 ze zm.).

АРХИВНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Национальный исторический архив Беларуси
Фонд 526, Пинская уездная управа по делам земских обществ (1905–1911).
Фонд 617, Пинская уездный съезд земских начальников (1865 мировых посредников – 1911).
Фонд 723, Пинская уездная земская управа (1904–1911).
Фонд 900, Земский начальник 3-го участка Пинского уезда (с 1903 – Лунинец).
Фонд 902, Пинский уездный предводитель дворянства (1823–1913).
Фонд 1045, Кожан-Городецкая волостная управа Пинского уезда.
Фонд 1232, Мировой посредник 2-го участка Пинского уезда.

Государственный архив Брестской области (Республика Беларусь)
Фонд 1, оп. 1, Циркуляры Министерства внутренних дел Польши.
Фонд 1, оп. 1, д. 952, Цыркуляры Палескага ваяводскага ўпраўлення і палажэнні аб арганізацыі дзейнасці павятовых старостваў,

магістратаў; інструкцыя аб рабоце солтысаў і наменклатура спраў магістратаў.

Фонд 1, оп. 1, д. 982, Указания МВД об устранении недостатков в работе органов самоуправления Полесского воеводства январь–июль 1925 г.

Фонд 1, оп. 3, д. 31, Переписка с МВД о правилах принятия присяги солтысами и заместителями солтысов 16.07.1930 г.

Фонд 2, оп. 1, д. 2131, Дело о проведении выборов в Сейм, Сенат и органы местного управления.

Фонд 2, оп. 1, Циркуляры МВД и Полесского воеводского управления.

Фонд 2, оп. 1, д. 2484, Отчет о деятельности государственной администрации за 1918–1938 гг.

Фонд 2002, Лунинецкое поветовое староство Полесского воеводства.

Фонд 2014, Гминные правления Лунинецкого повета.

Фонд 2026, Лунинецкая поветовая комендатура государственной полиции.

Фонд 2318, Лунинецкое городское управление (магистрат).

Фонд 2495, Поветовый отдел Лунинецкой поветовой рады (сеймика).

Фонд 2745, Ленинское гминное правление Лунинецкого повета.

Фонд 2746, Лахвенское гминное правление Лунинецкого повета.

Archiwum Akt Nowych (Warszawa)

Sygn. 2/16/0/1-..., Urząd Wojewódzki Poleski.

Sygn. 2/20/8/0/1-80, Sprawozdania miesięczne Urzędu Wojewódzkiego w Brześciu nad Bugiem.

Sygn. 2/63/0/-/571, Łuniniec. Protokół komisji rewizyjnej

Sygn. 2/63/0/-/569, Protokoły posiedzeń Sejmiku Powiatowego Łuninieckiego 1929–1932.

Sygn. 2/63/0/-/570, Protokoły posiedzeń Wydziału Powiatowego Sejmiku Łuninieckiego z lat 1932–33, 1935.

Sygn. 2/63/0/-/572, Budżety Łuninieckiego Powiatowego Związku komunalnego samorządowego. 1929–31, 1932–36.

Sygn. 2/9/0/1.1/I 235, Zmiana granic gmin.

Sygn. 2/9/0/1.1/I 183, Zmiana granic powiatów.

Sygn. 2/323/0/-/64, Kronika Łuniniecka. Magazyn.

Российский государственный исторический архив

Фонд 1287, оп. 38, д. 3553, Хозяйственный департамент Министерства внутренних дел. 1898 г. Дело о введении городского положения 1892 года в местечке Развадове и поселке Лунинец Минской губернии (16 марта–16 мая 1907 г.).

ЛИТЕРАТУРА

- Борка А.І., *Мясцовыя органы дзяржаўнага кіравання і самакіравання ў Заходняй Беларусі ў 1921–1939 г.*, Гродна 2011.
- Борка А.І., *Арганізацыя выбараў у органы гміннага і грамадскага самакіравання ў Заходняй Беларусі ў 1921–1939 г.*, Мінск 2007.
- Галкин П.В., *Земская избирательная кампания и административный надзор*, Российский центр обучения избирательным технологиям, http://www.rcoit.ru/lib/history/rural_urban_reforms/17925/.
- «Доля, общественно-политическая газета», 6.11.1923, № 8.
- Журавлев В.П., *Муниципальные выборы в России: История и современность*, Традиции местного самоуправления России: к 150-летию земской реформы и земских выборов., Санкт-Петербург 2014.
- Козлова Е.И., *Конституционное право: учеб. для средних профессиональных учебных заведений*, Москва 2007.
- Мазур Л.Н., *Становление и эволюция бюрократии в России во 2 половине XIX – начале XX в.*, «Известия Уральского Федерального университета» 2014, № 2 (127), с. 251–267.
- Маркс К., Энгельс Ф., *Об освобождении крестьян в России* [в:] *Сочинения*, Т. 12, Москва 1958, с. 692–701.
- Местное самоуправление в Беларуси*, Минск 2007.
- Местное самоуправление в Беларуси* (материалы исследований ПОО «Фонд им. Льва Сапегі» в рамках программ Евросоюза и Совета Европы), Минск 2017.
- Никитин А.М., *Муниципальное право*, Москва 2000.
- Петренко Н.И., *Эволюция органов местного самоуправления в Российской империи*, «Социально-политические науки» 2017, № 6, с. 102–104.
- Сидорчук В.К., *История права о местном самоуправлении Беларуси*, Минск 2003.
- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, wyd. 2. poprawione, Warszawa 1977.
- Babiał J., Ptak A., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2010.
- Cichoracki P., *Województwo Poleskie 1921–1939. Z dziejów politycznych*, Łomianki 2014.
- Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, A. Peretiatkiewicz (red.), cz. 1, z. 2: *Ustrój władz administracyjnych, państwowych i samorządowych*, B. Wasiutyński (oprac.), Poznań 1929.
- Gmina wiejska i gromada w świetle nowej ustawy samorządowej*, Warszawa 1933.
- Iwanowski S., *Ustrój i zakres działalności władz państwowych i samorządowych Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924.

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej* [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 1998.
- Kończakowski B., Ratajczak M., *Wpływ odzyskania niepodległości na kształt struktur i zakres samodzielności władz samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego*, «*Studia Prawa Publicznego*» 2013, nr 3, s. 161–190.
- Kotulski M., *Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym*, Wrocław 2019.
- Kutrzeba S., *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 3, Lwów 1920.
- «*Kresy Ilustrowane*» nr 1, 15.01.1925; nr 2, 25.01.1925.
- Niedziałkowski M., *Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu*, Warszawa 1928.
- Osmołowski J., *Stan gospodarczy i działalność samorządu powiatowego Województwa Poleskiego w latach 1923–1925*, Warszawa 1926.
- Podręcznik dla urzędów i działaczy gminnych*, B. Wesołowski (oprac.), Warszawa 1923.
- Podwiński S., *Ustrój samorządu powiatowego na terenie b. zaboru rosyjskiego*, Warszawa 1927.
- Podwiński S., Trzebski B., *Ustawa samorządowa z komentarzami*, Warszawa 1939.
- Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996.
- Pragier A., *Zarys skarbowości komunalnej*, cz. 1, Warszawa 1924.
- Przewodnik dla sołtysów i radnych gromadzkich na rok 1939*, S. Podwiński, P. Typiak (red.), Warszawa 1939.
- Samorząd terytorialny* [B:] *Nowa encyklopedia powszechna PWN (suplement)*, Warszawa 1999.
- Samorząd terytorjalny. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. Tekst, komentarz, przepisy dodatkowe*, S. Iwanowski (oprac.), Warszawa 1933.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczypospolita 1918–1939*, Częstochowa 2000.
- Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918–1939. Wybór materiałów źródłowych*, Częstochowa 2000.
- Turkowski R., *Samorząd terytorialny szczebla powiatowo-gminnego w II Rzeczypospolitej wobec funkcjonowania oświaty i szkół powszechnych na wsi (1918–1939)*, «*Zeszyty Wiejskie*» 2018, z. 24, s. 21–68.
- Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937.
- Wójcicki M.M., *System polityczno-prawny samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, Katowice 2008.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa: historia i współczesność*, Lublin 1999.
- Zugaj L., *Gminy wiejskie II Rzeczypospolitej*, Lublin 2018.
-