

История Лунинецкого местного самоуправления. 1842–1939 гг. – часть 3

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 from the previous number of our periodical, we give the third of history of the local government of Łuniniec province in (1842–1939) to your hands. This part presents legal bases in the basis of which functioned the local government functioned in 1927–1932, history of the local government in 1926–1933, and the bill from 23 June, 1933 concerning the issue of the partial change of structure of the local government and its influence on the activity of Łuniniec municipal organs.

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 obwołu brzeskiego, Białoruś, powiat łuniniecki województwa poleskiego, obwód miński Imperium Rosyjskiego, obwód piński, II Rzeczpospolita, reformy samorządowe

8.3. Законодательная база местного самоуправления в 1927–1932 гг.

1. Распоряжение президента Речи Посполитой от 19 января 1928 г. «Об организации и компетенции властей общей администрации». Статья 80 формулировала взгляд «санационных» властей на взаимодействие поветовой администрации и самоуправления: «Для взаимодействия со старостой в деле выполнения заданий общей администрации [...] привлекается гражданская составляющая в виде поветового самоуправления [...] – сеймика и отдела...»

2. На основании вышеизложенного, 28 марта 1928 г. вышло Распоряжение министра внутренних дел Польши «О деле воеводских и поветовых органов коллегиальных общей администрации», детализировавшее проведение выборов поветовых отделов.

3. 21 февраля 1929 г. вышло Распоряжение министра внутренних дел Польши «О передаче воеводам некоторых вопросов контроля за местным самоуправлением, находящимся ранее в компетенции министра внутренних дел».

4. 4 июля 1930 г. Распоряжением министра внутренних дел Польши поветовым старостам восточных воеводств было передано право назначать выборы в гминные собрания и рады.

¹ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1931, nr 66, poz. 546.

² P.Cichoracki, *Województwo Poleskie 1921–1939. Z dziejów politycznych*, Łomianki 2014.

5. 30 июня 1930 г. вышло в свет Распоряжение министра внутренних дел «Об организации работы старост», а 2 июля 1931 г. – Распоряжение Совета министров «О должностях воевод и старост как представителей правительства»¹, которые не имели непосредственного отношения к организации местного самоуправления, но детально рассматривали вопросы организации работы старост и наделяли старост функциями представителей правительства на местах. В вопросах самоуправления еще раз, в общих чертах, подчеркивалась контролирующая функция старосты, как главы госадминистрации и территориального самоуправления в одном лице.

6. В 1929 г. был издан Циркуляр министерства внутренних дел, который определял количество штатных работников гмины. В соответствии с ним, в гминах с населением до 3000 человек устанавливалась одна штатная должность секретаря и одна – помощника. Там, где население составляло 3000–6000 человек – должности секретаря, помощника, практиканта. От 6000 до 9000 – должности секретаря, 2 помощников, практиканта. При населении более 9000 человек на каждые дополнительные 3000 назначался помощник секретаря и практикант.

8.4. Местное самоуправление на Лунинецкой земле в 1926–1933 гг.

В 1926–1929 гг. состоялись выборы в гминные и городские рады и поветовые сеймики. Результаты этих выборов в Полесском воеводстве проанализировал профессор Пётр Цихорацкий из Вроцлавского университета. Таблицы из его книги «Полесское воеводство (1919–1939 гг.)»² приведены в приложениях (табл. 2–9 и 11–16).

В июне 1927 г. прошли выборы сельских гминных рад. На Лунинетчине было избрано 37 радных. Явка была невысокой – 20,6%, при средней по воеводству 36,8%.

В рады гмин прошли 32 белоруса, 3 поляка, 2 еврея. Политическая принадлежность радных: беспартийных – 23, Польская Социалистическая партия (ППС) и Народное движение «Освобождение» – 12; и двое «подозреваемых в связях с коммунистами». В отличие от других поватов, в Лунинецком повате в радах не были представлены правохристианские партии и популярный, особенно в Бресте, Дрогичине, Кобрине и Камне-Каширском, украинский левый Сель-Роб.

В 1928 г. состоялись *довыборы* радных сельских гминных рад. в Лунинецком повате было избрано 82 радных: 8 от ППС, 2 коммуниста, 1 сионист, 1 от Русского народного объединения и 70 беспартийных.

В том же 1928 г., 18 апреля, были проведены изменения в территориально-административном делении в Лунинецком повате. Упразднены сельские гмины Лунин и Кожан-Городок, вместо них учреждена новая сельская гмина Луинец со штаб-квартирой в поватовом центре. В Луинце было построено красивое здание гмины в стиле конструктивизма, к сожалению, уничтоженное фашистами в июле 1944 г.

В 1929 г. в Луинце прошли непрямые выборы в сеймик поватовый. Национальный состав опровергает циркулирующие иногда домыслы о доминировании в сеймиках поляков на Полесье. В Лунинецком сеймике из 14 избранных послов белорусы составляли – 8 (57%), поляки – 4 (28,6%), еврей – 1 (7,14%), украинец – 1 (7,14%). Общей тенденцией стало снижение доли поляков в сеймиках поватовых в Полесском воеводстве (77 из 214 послов) с 52% в 1924 г. до 35,98% в 1929 г. Выросла доля белорусов, евреев и русских. К 1929 г. практически развалилась поватовая структура ППС в Луинце, а во всей Польше значительно усилились позиции проправительственного Беспартийного блока сотрудничества с правительством (*BBWŻ*). Из 14 членов Лунинецкого сеймика половина – 7 человек – относились к этому

Блоку, 3 – составляли коммунисты, 2 – представители Российского Народного объединения, 1 – христианский демократ и 1 – член Еврейской партии Поалей Сион (правая). Кроме того, в состав сеймика вошли 2 почетных жителя повета – князя Ф.М. Друцкий-Любецкий и К. Немирович-Щитт.

В варшавском Архиве Новых Актов сохранилось несколько протоколов заседаний Лунинецкого поветового староста за 1929–1930 гг. Там же хранятся бюджеты и финансовые отчеты о деятельности Лунинецкого поветового местного самоуправления за 1929–1937 гг.

В отчете о работе поветового коммунального союза содержатся данные о послых поветового сеймика и членах поветового отдела, избранных на выборах 1929 г.:

Состав сеймика поветового созыва 1929 г.

Председатель – староста Зыгмунт Ягодзиньский.
Секретарь – Владимир Краевский.

Делегаты:

1. От гмины Хотынич: Целушко Шимон из Люсино;
2. От гмины Хотынич: Ярошевич Прокоп из Хотынич;
3. От гмины Чучевичи: Севрук Матеуш из В. Рожана;
4. От гмины Чучевичи: Турович Адам из В. Чучевич;
5. От гмины Круговичи: Муха Алексей из М. Кругович;
6. От гмины Круговичи: Зданович Бронислав из фольварка Красынич;
7. От гмины Ленин: Цесьлевич Михал из Ленина;
8. От гмины Ленин: Чопчиц Владимир из Ленина;
9. От гмины Лахва: Гедз Потап из Редигерова;
10. От гмины Лахва: Зимич Михал из Лахвы;
11. От гмины Лунинец: Довгулевич Алексей из Яжевок;
12. От гмины Лунинец: Шанович Александр из Ловчи;
13. От городской рады г. Лунинец: Мацеевский Вацлав из Лунинца – заместитель делегата Якуба Баумана, выбывшего из состава членов в 1930 г.;

14. От городской рады г. Лунинец: Шпак Пётр из Лунинаца;
15. Почётный член: Друцкий-Любецкий Францишек Марьян из Крыстынова;
16. Почётный член: Немирович-Щитт Кшиштоф из Дворца сельской гмины Лунинец.

Члены поветового отдела:

1. Друцкий-Любецкий Францишек Марьян из Крыстынова;
2. Чопчиц Владимир из Ленина;
3. Немирович-Щитт Кшиштоф из Дворца сельской гмины Лунинец;
4. Шпак Пётр из Лунинаца;
5. Зданович Бронислав из фольварка Красыничи;
6. Зимич Михал из Лахвы.

Список старост Лунинецкого повета:

- 6.08.1926–2.09.1930 – Зыгмунт Ягодзиньский (*Zygmunt Jagodziński*), в 1930–1936 гг. – воевода Станиславовский (ныне Ивано-Франковск);
- 2.09.1930 (и.о.), 6.11.1931–19.09.1932 – Константы-Витольд Чаховский (*Konstanty-Witold Czachowski*);
- 20.09.1932–1934 – Эугениуш Цедзыньский (*Eugeniusz Cedzyński*).

Бурмистры Лунинаца:

- 1925–1928 – Зыгмунт Чарноцкий (*Zygmunt Czarnocki*), вице-бурмистр – Михал Станкевич (*Michał Stankiewicz*);
- 1928–1930 – Витольд Станкевич (*Witold Stankiewicz*);
- 1930–1931 – Леон Радецкий (*Leon Radecki*);
- 1931–1933 – Рышард Войцеховский (*Ryszard Wojciechowski*).

Войтом организованной в 1928 г. сельской гмины Лунинец стал Витольд Янушевич (*Witold Januszewicz*).

Рассмотрим отличия староства и поветового отдела на примере Лунинаца.

Поветовый отдел, как исполнительный орган поветовой рады, являлся структурой поветового самоуправления, состоял из 6 делегатов, штатных сотрудников. Работал, как и сама рада, под общим руководством старосты. Находился в городе Лунинце в деревянном здании по адресу: ул. Млодяновского, 4. Его организация, штатное расписание в 1922–1931 гг. и функции подробно описаны выше.

Староство являлось организационной структурой государственной администрации. Главой его, как и поветового коммунального союза самоуправления, являлся староста повета. Структура староства формировалась долго и сложно. Это не касается напрямую темы исследования, поэтому интересующиеся могут обратиться к монографии А.И. Борко «Мясцовыя органы дзяржаўнага кіравання ў Заходняй Беларусі (1921–1939 гг.)», стр. 62–65. Организация работы староства как органа общей госадминистрации регулировалась Распоряжением министра внутренних дел от 30 июня 1930 г. Поветовое староство для осуществления контроля и руководства различными по характеру деятельности учреждениями и организациями, разделялось на функциональные отделы (рефераты):

- общий;
- организационный;
- общественной безопасности;
- административный;
- уголовно-административный;
- военный;
- здравоохранения;
- социальной опеки;
- строительный;
- сельскохозяйственный и по вопросам земельной реформы;
- ветеринарный;
- лесной;
- мелиоративный;
- инвалидов войны.

Рефераты могли в свою очередь делиться на отделы, в них работали специалисты-референты. Количество рефератов и референтов было разным. Самое большое староство в Полесском воеводстве Брестское на пике своего штатного расписания в 1938 г. имело 16 рефератов, в которых работали 24 постоянных служащих-референта.

В Лунинце староство располагалось рядом с сеймиком, на ул. Млодяновского, 2 (сейчас – ул. 50 лет Октября, 2), в новом красивом здании в стиле «польский модерн». В этом здании сейчас находится Лунинецкая Детская школа искусств.

Финансы Лунинецкого поветого коммунального союза в 1926–1933 гг.

1926–1931 гг., с точки зрения экономики Польши, стали годами «расцвета». Для финансов территориального самоуправления было время интенсивного роста и развития. (Автор ранее касался этого в работах о Лунинецком повете, старосте З. Ягодинском, 100-летию Лунинецкого кино). В конце 20-х годов бюджет поветового коммунального союза самоуправления вырос более чем в 3 раза, с суммы 163 тыс. злотых в 1925 г. – до 511 тыс. злотых в 1929 г. В Лунинце были проведено благоустройство: мощение улиц, электрификация. В городе построили здания староства, семилетней общеобразовательной школы, гмины, костела. Были отремонтированы и перестроены сеймик, Народный дом, вокзал, ж/д клуб «Огниско». Был открыт памятник Ю. Пилсудскому. Частные инвесторы построили много зданий, среди них – нынешнего музея, райпотребсоюза и др. В повете проводились работы по строительству дорог, мостов, благоустройству населенных пунктов. Значительную роль в этом играли и пограничники *Korpusa Ochrony Pogranicza* (КОР). Кстати, с местного самоуправления сняли

основную нагрузку по содержанию полицейского аппарата.

Как выглядел *бюджет* периода становления, можно рассмотреть на примере административного бюджета 1929–1930 г. Лунинецкого повета.

Доходы гминных самоуправлений составили 511 428 злотых. Из них:

- 189 235 (37%) – доля от подоходного (выравнивающего) налога и добавки к государственным налогам;
- 158 800 (31%) – собственные налоги;
- 53 515 (10,5%) – оплаты за пользование услуг коммунальных предприятий и общественных организаций;
- 75 496 (14,8%) – возврат средств из госбюджета;
- 10 000 (2%) – прямые дотации государства;
- 5750 (1,1%) – административные оплаты;
- 3,6% – другое.

Расходы гминных самоуправлений составили также 511 428 злотых. Из них на:

- дорожное строительство, благоустройство улиц и строительство мостов – 114 168 (22,3%);
- здравоохранение – 113 718 (22,2%);
- поддержку сельского хозяйства – 79 483 (15,5%);
- администрацию – 76 203 (14,9%);
- народное образование – 41 494 (8,1%);
- общественную безопасность (полицию) – 7706 (1,5%).

В сравнении с 1925 г. значительно выросла доля собственных налогов, оплат за коммунальные услуги; инвестиции в строительство и благоустройство, поддержку сельского хозяйства, здравоохранение и образование. При этом доля прямых дотаций государства, расходов на администрацию и особенно на общественную безопасность значительно уменьшилась (финансирование полиции и КОР стало осуществляться из госбюджета, самоуправление участвовало только в обеспечении жильем сотрудников).

1929–1930 гг., с точки зрения финансов Луинецкого поветового коммунального союза, были годами процветания. Кроме описанных выше положений, сеймиком было учреждено технико-строительное бюро на правах самостоятельного коммунального предприятия, которому поручались все ремонтные и землемерно-измерительные работы, строительство дорог, мостов, зданий. В штат бюро входили директор, бухгалтер, дорогомистры (дорожные инженеры) и дорожные «дозорцы». На технико-строительное бюро, помимо административного бюджета, выделялось в 1929/1930 бюджетном году 213 000 злотых, из которых 78 240 – на дорожный отдел, 13 600 – строительный, 36 092 – измерительный и 40 000 – мелиоративный. Для реализации бюджета поветовый отдел взял кредит 100 000 злотых на 29,5 лет под 7% годовых в Банке народного хозяйства.

Решением от 20 февраля 1929 г. сеймик поветовый утвердил *ставки налогов и сборов*:

1. Вводилась специальная оплата на строительство мостов, ремонт и поддержание дорог и мощение улиц. Расходы на строительство в основном административном бюджете покрывались за счет:

- 75% доли повета в государственном налоге на частные земли или собственного коммунального налога – на государственную землю;
- 15% государственного промышленного налога за выдачу промышленных свидетельств и регистрационных карт;
- 50% доли в государственном налоге на недвижимость;
- местный налог на предметы роскоши, в год:
 - за личный автомобиль – 120 зл.
 - мотоцикл – 20 зл.
 - велосипед – 10 зл.
 - карета и «ландоле» – 60 зл.
 - пароконный рессорный экипаж – 30 зл.

- однолошадный рессорный экипаж – 20 зл.
- охотничье оружие (дубальтовка или штуцер) – 25 зл. (от данного налога освобождались лесная и полевая охрана).

2. Местный «додатек» к государственной пошлине за получение патентов на торговлю водкой и спиртосодержащими продуктами, в размере 100% госпошлины.

3. Налог на собак – 5 злотых в год. Не распространялся на: щенят младше 8 мес.; 1 цепного пса, охраняющего домашнее хозяйство; собак в собственности армии, полиции и гос. органов, собак госчиновников.

Всё вышеописанное свидетельствует о серьезном фокусе старосты З. Ягодзиньского и его команды, как и всего Лунинецкого территориального самоуправления в 1929–1930 гг., на развитие инфраструктуры и строительства.

8.5. Закон «О частичном изменении устройства территориального самоуправления» 1933 г.

13 мая 1933 г. законодателями Польши была утверждён, а президентом – подписан закон от 23 марта 1933 г. «О частичном изменении устройства территориального самоуправления». Этот закон стал самым значительным документом о местном самоуправлении в довоенной Польше. *Ustawa Scalenkowa*, или Соединяющий воедино закон, как его принято называть в обиходе, положил конец региональным различиям в организации самоуправления, доминировавшим во II Речи Посполитой со времени её разделов. Основная задача документа – унификация законодательной базы, и с этой задачей документ справился. Исключениями остались: автономное воеводство Силезское, на которое закон не распространялся, и воеводское самоуправление на бывших польских землях под немецкой оккупацией. В остальных

регионах межвоенной Польши, по политическим соображениям, воеводский уровень самоуправления так и не был введен.

Закон 1933 г. вносил следующие изменения в систему устройства и функционирования местного самоуправления:

Общие:

1. Собирательный характер гмин распространялся на территории бывших австрийской и немецкой (некоторых частей) «зон оккупации». В этих регионах вводилось ранее отсутствовавшее деление гмин на громады и громадское самоуправление. Гмины делились на сельские, городские и курортные (Друскеники, Трускавец и др.).

2. Постановляющие-утверждающие законодательные функции МСУ переходили к радам. Соответственно вводились новые и изменялись старые названия:

- громадская рада (новое);
- гминная рада (осталось для сельских рад);
- городская рада (осталось);
- поветовая рада – вместо сеймика поветового.

3. Значительно повышался возрастной избирательный ценз, единый для всех органов самоуправления. Участвовать в выборах получал право гражданин Польши старше 24 лет, живший на территории своей единицы самоуправления более 1 года (ранее 21 год и 6 месяцев соответственно). Положение о проживании более года на территории не распространялось на: проживающих на территории самоуправляемого союза владельцев недвижимости или предприятий; госслужащих, работников госпредприятий, монополий; сотрудников самоуправления; духовенство и монахов; военных, полиции, пограничников КОР и членов их семей.

Пассивным избирательным правом, т.е. правом быть избранным в органы самоуправления, обладали граждане старше 30 лет (ранее – 25, в 1938 г.

ценз для солтысов и их заместителей был снижен до 27 лет).

4. Сроки созывов (каденции) всех органов местного самоуправления составляли: для громад – 3 года (ранее 1 год), для гмин, поветов – 5 лет (ранее 3 года).

5. Избранный в органы местного самоуправления, если он выразил согласие баллотироваться, должен был признать выбор и вступить в должность. Исключения предусматривались статьей 6 закона (см. пункт «В громадах» ниже).

6. Закон от 23 марта 1933 г. значительно изменил способ работы правлений сельских и городских гмин. Если раньше правления гмины и магистраты принимали решения коллегиально, а их председатели (войты, бурмистры и президенты городов) и лавники делили между собой направления работы и нагрузку, то с принятием нового закона значительно усиливалась роль войта, бурмистра (президента). Последние могли править единолично во всех вопросах, кроме описанных в ст. 44 закона. Лавники перестали получать постоянное вознаграждение из своих гмин, т.е. перешли на работу на общественных началах. Лавники вместе с войтами и бурмистрами в рамках решения вопросов, обозначенных в ст. 44, объединялись в коллегии. В городах такие коллегии сохранили названия «магистратов», что вызывает иронию. Скорее всего само название «магистрат» настолько укрепилось в лексиконе людей, что от него сложно было одновременно отказаться. Коллегиально рассматривались следующие вопросы:

- подготовка всех постановлений по вопросам, находящимся в компетенции рады гмины;
- установление плана выполнения бюджета;
- принятие собственного регламента и, по желанию войта (бурмистра, президента), регламентов и инструкций для гминных учреждений, предприятий.

- решение о привлечении кратковременных внешних займов и кредитов;
- установление оплат за пользование услугами гминных предприятий, оплат и такс за административные процедуры и пользование гминным общественным транспортом;
- списание долгов гмине по гражданско-правовым делам, если их взыскание невозможно;
- решение об отдаче внаем на срок до 6 лет недвижимости, заводов, предприятий; выделение концессий согласно решениям рады гмины;
- установление способов решения вопросов, связанных с созданием, строительством, реорганизацией, закрытием заводов и др. предприятий, принадлежащих гмине;
- принятие решений об инвестициях;
- рассмотрение предложений и утверждение оферт и результатов тендеров, проводимых на условиях, утверждённых решением рады;
- решение о начале судебного процесса и мировые соглашения по правовым искам как физических, так и юридических лиц;
- утверждение внебюджетных расходов в ситуациях, предусматривающих такую процедуру;
- другие вопросы, которые предусматривают коллегиальное решение, согласно законам, распоряжениям органов власти Речи Посполитой.

7. Вводилось отдельное понятие «профессиональности» (*zawodowości*) работников самоуправлений. Это понятие пришло из немецкого самоуправления. «Заводовыми» считались имеющие определенный возраст, время проживания на руководимой территории, образование, опыт, квалификацию и соответствующие другим критериям, определявшимся отдельными распоряжениями министра внутренних дел. Каденции таких «заводовых» войтов, бурмистров, президентов длились 10 лет. Причем президенты городов с населением более 25 тыс. чел. могли

3 Н. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej* [в:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 1998.

быть только «заводовыми», т.е. работавшими на профессиональной основе. Как отмечает в своих работах корифей польской науки о самоуправлении проф. Хуберт Издебский: «Руководители гмин, получившие возможность продления своей каденции на еще один срок за «профессиональность», становились скорее бюрократами, нежели работниками органов самоуправления»³.

8. Бурмистры, президенты городов, вице-президенты и «заводовые» вице-бурмистры получали зарплату из бюджета гмины. В городах до 5000 жителей – по IX разряду госслужащих, 210 злотых; 5000–10 000 – VIII, 260 злотых; 10 000–25 000 – VII, 335 злотых; 25 000–50 000 – VI, 450 злотых. Плюс к этому – 15–20% надбавка на представительские расходы.

Войты оплачивались по решению поветового отдела, их зарплата не могла превышать IX разряд – 210 злотых с репрезентативной надбавкой 15% (при согласии поветового отдела). Разряд зарплаты войта в исключительных случаях мог быть повышен до VIII разряда – 260 злотых, но до 1 апреля 1935 г. был объявлен мораторий на такой шаг.

Солтысы оплачивались следующим образом. Оклад – от 5 (при населении менее 100 жителей) до 30 злотых (более 2000) с надбавкой 10–25% в зависимости от удаленности места жительства солтысы и его места работы.

Радные и лавники получали только компенсацию представительских и командировочных расходов, связанных с осуществлением своей служебной деятельности. Зарплаты у них не было.

Семьи членов управлений и правлений органов МСУ были застрахованы на случай болезни. При выслуге лет в администрации и в исполнительных органах самоуправления более 10 лет работникам или оставшимся после них вдовам и сиротам полагалась пенсия.

9. Выбор руководителей гмин и их заместителей должен был утверждаться старостой. Отказ в утверждении был однозначен, с проведением новых выборов.

10. Расширились способы контроля администрацией работы самоуправлений, что позволяло на вмешательство в работу МСУ. Кроме п. 9, надзорные органы (старосты и воеводы): утверждали постановления органов МСУ, проводили экспертизу решений на соответствие букве закона, при несоответствии могли отменять или приостанавливать действия решений органов самоуправления. Инспекции, ревизии, доступ к документам и возможность участия в заседаниях правлений, рад и их комиссий, как пишет в своих работах М. Котульский, «были проявлением нарастающей, после майского 1926 года переворота, тенденции усиления государственной администрации за счет полномочий самоуправлений, последовательного включения его в государственный аппарат и ограничения самостоятельности».

11. Ряд функционеров МСУ: бурмистр, вице-бурмистр, радный городской рады, радный поветовой рады, лавник городского управления, член поветового отдела – должны были «владеть польским языком устно и письменно». Для восточных воеводств распоряжениями министра внутренних дел от 23 октября 1933 г. и от 20 октября 1936 г. вводился мораторий на это изменение для солтысов и подсолтысов на 5 лет, т.е. с 1934 до 1939 г.

12. При вступлении в должность солтыс, войт, подвойт, бурмистр и президент принимали присягу (отдельную для католиков и православных) на верность Польскому государству.

13. Закон усиливал роль ревизионных комиссий в единицах местного самоуправления. Членом его органов запрещалось входить в имущественные отношения с органами МСУ в качестве контрагентов, субподрядчиков и принимать участие в голосовании

по вопросам, которые касались супругов, семей и должников служебных лиц территориального самоуправления.

В громадах:

13. Громада, согласно ст. 15 закона, становилась собственником имущества на своей территории, обладала всеми имущественными правами, из этого вытекающими (распоряжение доходом от своей собственности), и взаимодействовала с сельскими громадами по вопросам выполнения заданий последней.

14. При населении более 200 человек вместо собраний вводились громадские рады. В их состав входили солтыс, как председатель, подсолтыс (заместитель) и громадские радные численностью 12–30 человек (менее 500 жителей – 12; 500–1000 – 16; 1000–1500 – 20; 1500–2000 – 24; более 2500 – 30). Радные избирались на 5 лет, солтыс и подсолтыс – на 3 года (ранее солтыс избирался на 1 год) всеобщим, равным, тайным голосованием жителей громады. Выбирались также заместители радных числом, равным количеству самих радных. Исполнительным органов громады были солтыс и подсолтыс, выбор которых должен был быть утвержден старостой. Отказ в утверждении означал проведение повторных выборов. Компетенции солтыса остались практически без изменений:

- управление громадой и её имуществом;
- решение текущих громадских дел;
- подготовка решений для рассмотрения и утверждения радой громады (в громадах с населением менее 200 чел.);
- выполнение решений рады громады;
- представление громады в вышестоящих органах администрации и самоуправления.

Солтыс по службе подчинялся войту гмины, был его помощником «в полях» и обязан был выполнять его поручения и приказы.

16. Солтыс получал зарплату из средств громады, а если этих средств не хватало, доплачивала гмина.

Оклад был небольшой – от 5 (менее 100 жителей) до 30 злотых (более 2000) с надбавкой 10-25% в зависимости от удаленности места жительства солтыса и его места работы. Солтыс и подсолтысы могли лечиться за счет гмины в лечебных учреждениях самоуправления.

17. Солтыс и подсолтыс обязаны были принять выбор граждан своей громады и функции. Отказаться могли только: женщины; священники; лица старше 60 лет; лица, исполняющие обязанности на гос. службе, правлении гмины или поветовом отделе; лица, бывшие солтысами в предыдущую каденцию и по причине тяжелой болезни.

На гминном уровне самоуправления:

18. Ликвидировался институт гминных собраний, делегаты которого раньше избирались всеобщим голосованием жителей гмин раз в 3 года для последующего избрания правления и войта.

19. Количество гминных радных колебалось от 12 до 20, в зависимости от населения (менее 5000 жителей – 12; 5000–10 000 – 16; более 20 000 – 20). Ранее было 12.

Радный, становясь войтом, подвойтом или лавником, терял мандат радного. Его место занимал заместитель. Рада заседала не реже 1 раза в квартал, для принятия решений необходимо было участие более половины её членов. При равном количестве голосов решающее значение имел голос председателя (войта или подвойта).

20. Радикально изменился характер выборов радных гминных. Вместо ликвидированных гминных собраний выбор переходил гминным избирательным коллегиям, состоящим из радных громадских (избираемых согласно закону 1933 г.) или делегатов (в громадах менее 200 чел.), солтысов, подсолтысов всех обществ, входящих в гмины.

21. Изменялось понятие гражданства гмины, возрастной ценз гражданства увеличивался с полугода до 1 года.

22. В гминном управлении появились следующие изменения. Заместитель войта стал называться подвойт. В гминном правлении вместо 1 стало 2–3 лавника: 2 – в гминах до 10 тыс. жителей, 3 – более 10 тыс. Важную функцию в сельском самоуправлении выполнял гминный секретарь. Он был обязателен в штате гмины, кроме тех, где работал «заводовой» войт (с населением до 5000 чел.). Секретарь должен был соответствовать особым требованиям, среди которых было профильное образование, стаж работы и сданный экзамен. Кандидатуру секретаря рекомендовал войт, утверждала сначала рада гмины, затем, после положительного мнения поветового отдела – староста.

В городах:

23. Исполнительно-распорядительные органы в городах изменяли своё название. Магистраты переименовывались в городские управления (*zarząd miejski*). Заместитель бурмистра стал вице-бурмистром. Кол-во лавников городского управления осталось прежним – 10% от числа радных, но появилось дополнение: «не менее трех». Функции члена городского управления нельзя было совмещать с должностью радного.

24. Бурмистр и вице-бурмистр выбирались большинством голосов. Выборы городских радных были всеобщими, свободными, тайными, равными и пропорциональными, т.е. по спискам кандидатов. Выборы проводились по округам, не менее 3 радных от 1 округа. Результаты подсчитывались по методу д'Ондта.

25. Значительно расширились функции бурмистра (президента), который мог руководить единолично, кроме вопросов, оговорённых в ст. 44 закона (см. п. 6–8 в общих вопросах).

26. Лавники переставали быть постоянными сотрудниками городского управления, они могли только принимать участие в обсуждении вопросов ст. 44

(в составе нового «магистрата») и принимать участие в работе комиссий. За свою работу они переставали получать зарплату, переходили на работу на общественных началах.

В поветах:

27. На бывшие немецкие и австрийские земли эпохи разделов Речи Посполитой распространялись положения Декрета Ю. Пилсудского от 4 февраля 1919 г. «О временной избирательной поветовой ординации для территорий Польши бывшей российской зоны оккупации», с изменениями и дополнениями, вносимыми законом 1933 г. (названия, 5-летняя каденция и т.п.).

28. Сами поветовые коммунальные союзы переименовывались в поветовые союзы самоуправления (польск. вместо *Powiatowy Związek komunalny* – *Powiatowy Związek samorządowy*).

29. Сеймики поветовые заменялись на поветовые рады. Радных избирали коллегии, состоящие из радных и членов правлений сельских и городских, входящих в поветовый союз, гмин.

30. В поветовой раде заседали радные и члены поветового отдела. Радных избирали коллегии выборщиков, состоящие из радных и членов правления сельских и городских гмин. Каждая гмина выбирала, как и раньше, 2–5 радных. Выборы по умолчанию были явные, но по желанию 1/5 членов коллегии могли быть тайными. Членов поветового отдела выбирала рада в тайном и пропорциональном голосовании.

Закон 23 марта 1933 г. содержал еще ряд разделов, касающихся оплаты труда сотрудников МСУ, контроля за их работой, положения по введению закона в различных регионах страны и т.д. Закон носил революционный характер для большинства регионов Польши, но не для Полесья, где большинство положений, кроме изменившихся названий, сроков каденций и новых громадских рад, как и усиленный

4 J. Osmałowski, *Stan gospodarczy i działalność samorządu powiatowego Województwa Poleskiego w latach 1923–1925*, Warszawa 1926, с. 30.

контроль со стороны государства, в той или иной степени работали ранее.

Приведу мнения ведущих специалистов в изучении вопросов местного самоуправления той эпохи.

Мариуш Котульский считал принятый закон очень важным, т.к. он положил конец эпохе «феодальной раздробленности» в структуре польского МСУ. При этом избыточный контроль, по мнению ученого, ограничивал самостоятельность.

Ежи Бабяк пишет, что после 13 мая 1933 г. (дата опубликования закона), продолжалась «дальнейшая маргинализация территориального самоуправления». Автор цитирует обоснование Сейма к принятию закона: «...правительственный проект устава порывает с либеральной доктриной отделения территориального самоуправления от государственной администрации и принимает постулат, что самоуправление является продолжением и дополнением государственной администрации до определенных границ, является институтом, помогающем гос. администрации в решении территориальных локальных вопросов...».

Как всегда, резко высказывался бывший Генеральный комиссар Восточных земель **Ежи Осмоловский**: «...главная ошибка – в самой конструкции самоуправления, в его зависимости, будь то гминного, будь то поветового уровня, от административных властей, следствием чего есть то, что самоуправление наше есть, по существу, непродуктивная пародия самоуправления⁴...».

Михал Мария Вуйцицкий позитивно отмечал возросшую антикоррупционную составляющую в работе гмин, рад хотя бы в вопросах работы ревизионной комиссии. Тот же автор пишет, что «вышеуказанная Устава поломала границы и барьер, делившие отдельные регионы страны, с точки зрения унификации структуры и функций администрации.

Этот закон, без сомнения, был самой прогрессивной реформой местного самоуправления в межвоенный период. Хотя он и не разрешил вопросов воеводского уровня МСУ, масштаб введенных изменений заслуживает уважения, ставит эту реформу в разряд самых существенных реформ польской администрации».

Многие авторы усматривали шаг назад, с точки зрения демократии, в замене всеобщих прямых тайных выборов гминных рад в «австрийских» и «немецких» воеводствах непрямыми – избирательными коллегиями.

Белорусский историк **Андрей Борко** пишет: «... закон “О частичном изменении...” значительно ограничил избирательные права населения Кресов Восточных, исключив из избирательного процесса значительную часть молодежи (до 25–30 лет. – Прим. авт.). [...] Фактически был создан механизм, который поставил личный состав и деятельность рад в зависимость от государственной власти». Этот же автор считает, что «самоуправление на западно-белорусских землях фактически было заменено управлением государственной власти, которое было прикрыто декоративно существовавшими органами самоуправления, полностью зависевшими от властей».

Адвокат **Сергиуш Ивановский**, в предисловии к изданию закона 23 марта 1933 г. отмечал⁵, что «отныне он будет дорожным указателем при реформировании и унификации структуры самоуправления на землях Польши».

5 *Samorząd terytorjalny. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. Tekst, komentarz, przepisy dodatkowe*, S. Iwanowski (oprac.), Warszawa 1933, с. 222.

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.prilib.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.prilib.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 «О 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. «О 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 Лунинце 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.
- Babiak 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. Peretiatkowicz (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.
- Kołaczkowski 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*», 15.01.1925, nr 1; 25.01.1925, nr 2.
- 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 terytorialny. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Tekst, komentarz, przepisy dodatkowe*, S. Iwanowski (oprac.), Warszawa 1933.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita 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.
-