

УДК 34(3/9)

DOI [https://doi.org/10.32782/2304-1587/2024-26-1\(38\)-4](https://doi.org/10.32782/2304-1587/2024-26-1(38)-4)

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МІЖВОЄННОЇ (1918 –1939) ПОЛЬЩІ

Захарчин Наталія Геннадіївна

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри права та суспільних дисциплін,
Національний лісотехнічний університет України
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3000-2595>

У статті розглядаються та порівнюються підходи щодо основних принципів місцевого самоврядування в двох Конституціях Другої Речі Посполитої (т. зв. Березневій, 17 березня 1921 р., та Квітневій, 23 квітня 1935 р.). Вважаємо, що на формування системи самоврядування, встановленої у Конституції 1921 р., вплинули ряд факторів. Йдеться про плюралізм концепцій самоврядування у повоєнній Польщі, які, у свою чергу, відстоювали різні політичні сили. Також до цих факторів віднесено загальні процеси демократизації польського суспільства, що відчутно сприяли становленню інститутів місцевого самоврядування та децентралізації влади. Здійснено аналіз статей Конституції 1921 р., присвячених інституту самоврядування. Наголошується, що процеси реформування основ місцевого самоврядування продовжувались і після прийняття Основного Закону Другої Речі Посполитої. Політичні кола дискутували потребу затвердження окремого законодавства для конкретних децентралізаційних кроків. Таким «проміжним» актом став Закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» 1933 р. та ряд інших законодавчих актів.

Квітнева Конституція 1935 р. стала кроком назад щодо зміцнення начал місцевого самоврядування. Основний Закон був затверджений в умовах посилення авторитарних тенденцій в політичному та законодавчому розвитку Польської держави. Створення та подальший розвиток самоврядних установ у Конституції тісно пов'язувалися із централізованими державними інституціями – саме вони мали створювати місцеві самоврядні осередки, окрім того встановлювалися органи нагляду із обмеженням нормотворчої та виконавчої діяльності органів місцевого самоврядування. Отже, конституційні засади місцевого самоврядування міжвоєнної Польщі еволюціонували від первісного демократизму до «санацийного» авторитаризму. Конституція 1921 р. розширила можливості органів місцевого самоврядування (в порівнянні з попередньою «австрійською» епохою). Натомість Конституція 1935 р. значно обмежила їх роль у суспільному житті, підпорядкувавши державним інституціям.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, органи самоврядування, буржуазні Конституції, Друга Річ Посполита.*

Zakharchyn Nataliia. Constitutional Principles of Functioning of Local Self-Government in Interwar (1918–1939) Poland

The article examines and compares the approaches to the basic principles of local self-government in the two Constitutions of the Second Polish Republic (the so-called March Constitution of March 17, 1921, and the April Constitution of April 23, 1935). We believe that a number of factors influenced the establishment of the self-government system established in the Constitution of 1921. These include the plurality of concepts of self-government in postwar Poland, which, in turn, were defended by different political forces. These factors also include the general processes of democratization of Polish society, which significantly contributed to the establishment of local self-government institutions and decentralization of power. The article analyzes the articles of the Constitution of 1921 devoted to the institution of self-government. It is emphasized that the processes of reforming the foundations of local self-government continued after the adoption of the Fundamental Law of the Second Polish Republic. Political circles discussed the need to approve separate legislation for specific decentralization steps. Such an "interim" act was the Law on Partial Change of the Territorial Self-Government System of 1933 and a number of other legislative acts.

The April 1935 Constitution was a step backwards in terms of strengthening the principles of local self-government. The Fundamental Law was approved in the context of growing authoritarian tendencies in the political and legislative development of the Polish state. The creation and further development of self-government institutions in the Constitution were closely linked to centralized state institutions - they were supposed to create local self-government units, and supervisory bodies were established to limit the rule-making and executive activities of local governments. Thus, the constitutional foundations of local self-government in interwar Poland evolved from primitive democracy to "sanation" authoritarianism. The Constitution of 1921 expanded the powers of local governments (compared to the previous "Austrian" era). Instead, the 1935 Constitution significantly limited their role in public life, subordinating them to state institutions.

Key words: *local self-government, self-government bodies, bourgeois constitutions, Second Polish Republic.*

Вступ. Конституція України тлумачить місьцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Основного Закону та діючого законодавства. У 1996 р. наша держава підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, а в 2014 р. розпочала реформи у сфері місцевого самоврядування. Процеси реформування незмінно потребують перегляду

підходів та визначення подальших шляхів удосконалення децентралізації. У контексті цього доцільно вивчати існуючий досвід, напрацювання, які були корисними у минулому, у тому числі у найближчій країні-сусідки – Польщі.

Матеріали та методи. Конституційні засади місцевого самоврядування досліджувались переважно польськими дослідниками, серед яких ґрунтовні доробки у цій галузі належать Іздебські Х. Серед інших польських науковців потрібно відзначити П. Січона, Я. Баб'яка, А. Птака, А. Фермус-Бобовець, М. Шевчак-Даніеля. Деякі елементи упровадження та функціонування місцевого самоврядування у міжвоєнній Польщі розглядали українські історики права – П. Захарченко, С. Кондратюк, О. Липитчук, В. Макарчук, І. Терлюк, О. Юхимюк та ряд інших.

Метою пропонованої увазі читача наукової розвідки стало висвітлення та порівняння основних конституційних засад інституту самоврядування у Другій Речі Посполитій за Березневою (1921 р.) та Квітневою (1935 р.) Конституціями та діючим міжвоєнним законодавством.

Результати. Із проголошенням незалежності Польської держави перед польськими державо-творцями постали чисельні питання, що потребували негайного вирішення. Одне з них стосувалося уніфікації місцевого самоврядування. Друга Річ Посполита отримала у спадок принаймні чотири різні системи місцевого самоврядування, які функціонували на польських територіях у складі держав-попередниць (Німецька, Російська, Австро-Угорська імперії, а також «короткочасна» ЗУНР з її демократичними засадами місцевого самоуправління). Як зазначали Я. Баб'як та А. Птак – «Відмінності між окремими територіями становили серйозну перешкоду для впровадження єдиних правових положень у сфері місцевого самоврядування» [1, с. 24]. Практично усі дослідники відзначають, що у жодній сфері суспільно-політичного життя Польщі не було таких різючих відмінностей, як у сфері територіального та місцевого самоврядування [2, с. 496]. Так, у Галичині та Тешинській Сілезії система місцевого самоврядування була однією з найкращих. На польських землях Пруссії територіальне самоврядування існувало на трьох з чотирьох рівнів територіально-адміністративного поділу, оскільки у деяких округах воно не було запроваджене. Натомість, найгірше із системою самоврядування було на території Королівства Польського у складі колишньої Російської імперії [3, с. 131–132]. Отже, тогочасна Польща потребувала рішучих законодавчих та практичних кроків у сфері організації та уніфікації територіального/місцевого самоврядування.

Сьогодні відомо принаймні про три сформовані у 1918 р. концепції щодо вирішення питання місцевого самоврядування у відродженій Речі Посполитій. Перша концепція, яку відстоювали праві, пропонувала створення централізованої системи територіального самоврядування із обмеженим впливом на політичні та законодавчі процеси. Цій концепції протистояла революційна лівиця, представники якої не набули популярності у міжвоєнній Польщі, але виступали за необхідність створення якомога ширшого самоврядування за зразком більшовицької Росії. Нарешті, прихильники третьої концепції, висунутої табором поміркованих лівих або «соціального компромісу», включаючи Польську соціалістичну партію і Народний рух, рекомендували створювати основу територіального управління на широкій системі самоврядування [4, с. 149]. Вважається, що саме позиція поміркованих лівих вплинула на розробку головних положень майбутньої (Березневої) Конституції у напрямку демократизму.

У руслі цієї концепції під час діяльності Законодавчого сейму у 1919–1922 рр. було досягнуто консенсусу щодо необхідності запровадження системи широкого місцевого самоврядування та підвищення його політичної ваги. Зрештою, представники політичних партій, незважаючи на поляризовані політичні уподобання, майже одноставно стали декларувати необхідність децентралізації публічної влади та розглядали місцеве самоврядування як правовий інструмент забезпечення громадянських прав та гарантії демократизації держави [2, с. 497]. Політичний та суспільний акцент на питанні розширення місцевого самоврядування робився у численних публікаціях та новостворених періодичних виданнях, присвячених самоврядуванню. Тож, «у цьому контексті відчутним результатом законотворчої роботи та проривним актом для інституційного зміцнення існування місцевого самоврядування в Польщі стало прийняття 17 березня 1921 р. Конституції Республіки Польща» [2, с. 497].

Фундаментом для демократичних засад функціонування міжвоєнної Польщі, у тому числі у сфері територіального і місцевого самоврядування, стали перші статті Конституції. Вони визначали державний устрій держави – Польща проголошувалась республікою (ст. 1) із верховною владою народу та поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 2) [5].

Стаття 3 Розділу II (Законодавча влада) Конституції оголошувала, що «Республіка Польща, засновуючи свій устрій на принципі широкого територіального самоврядування, делегує представникам цього самоврядування відповідну сферу законодавства, зокрема в галузі адміністрації, культури та сільського господарства, яка буде детально визначена державними законами». Отже, Конституція містила положення, яке декларувало наявність таких суб'єктів конституційних правовідносин, як органи місцевого самоврядування, що у сучасному світі виступає обов'язковою характеристикою інституту громадянського суспільства. Принцип

делегування законодавчої влади цим органам передбачав перелік сфер, у яких вони могли себе найбільшою мірою проявити, – адміністрування, культура та сільське господарство. Окремо передбачалося створення спеціальних законодавчих норм, які б регулювали самоврядні процеси. З однієї сторони, положення 3 статті надавало місцевій владі широкі повноваження, з другої – «простір і межі децентралізації визначалися загадковими фразами «широке самоврядування» та «відповідна сфера дії законодавства», що надалі було використано для обмеження дії децентралізації влади. [2, с. 499].

У ст. 65 III Розділу (Виконавча влада) Березневої Конституції визначався адміністративний поділ держави на воєводства, які у свою чергу поділялись на повіти, міські та сільські гміни – «які також є одиницями територіального самоврядування» [5]. Отже, викреслилась основна конституційна ознака місцевого самоврядування – самоврядування набуло характеру триступеневої системи (на рівні воєводств, повітів та гмін). Конституція допускала можливість об'єднання органів місцевого самоврядування в публічно-правові об'єднання, але лише на підставі окремих законів, для досягнення спільних цілей і завдань, що входять до сфери діяльності місцевого самоврядування (ст. 65). Важливим видається також задекларована децентралізація державної адміністрації – стаття 67 документу виголошувала, що «в організації державного управління буде реалізовано принцип деконцентрації», що мало б значно вплинути і на систему місцевого самоврядування.

Була передбачена комплексна система реалізації виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Так, згідно Конституції, право законодавчої ініціативи з питань, що належать до сфери діяльності органів місцевого самоврядування, належало виборним радам. Виконавча діяльність воєводських і повітових органів самоврядування покладалися на органи, створені на основі об'єднання колегій, обраних представницькими органами, включно із представниками державної адміністрації, які ці органи очолювали (ст. 67).

Стаття 68 передбачала створення законодавчої бази для функціонування господарського самоврядування для окремих галузей економічного життя – сільськогосподарських, промислових, ремісничих та інших палат. Названі осередки мали об'єднатися в одну Вищу господарську Палату Речі Посполитої для співпраці з органами державної влади у сфері управління економічним життям та у сфері законодавчих намірів. Зміни мали бути зафіксовані на окремому законодавчому рівні [5].

У Конституції окреслювалась модель державного нагляду за діяльністю органів влади місцевого самоврядування. Це, на думку деяких науковців, було необхідним в умовах унітарної держави, якою проголошувалась Друга Річ Посполита [2, с. 500]. Такий нагляд мав здійснюватися органами місцевого самоврядування вищого рівня або бути делегованим окремими законами адміністративній судовій владі (ст. 70). Вказувалося, що джерела доходів держави та місцевого самоврядування будуть чітко розмежовані законом (ст. 69). Таким чином, у фінансовому плані інститут самоврядування мав мати окреме джерело доходів, будучи таким чином самоокупним.

Особливим кроком на шляху уконституціювання інституту самоврядування у Березневій конституції вважаємо ст. 90, в якій фактично зрівнювались два інститути – держава та місцеве самоврядування: «Кожен громадянин зобов'язаний поважати і дотримуватися Конституції держави та інших чинних законів та розпоряджень органів державної влади та місцевого самоврядування». Також, важливим кроком у цьому напрямку була ст. 99, де констатовалась недоторканість будь-якої власності, у тому числі власності органів самоврядування, як одна з найважливіших основ суспільного ладу і правового порядку.

Тим самим Конституція 17 березня 1921 р. заклала правову основу функціонування органів місцевого/територіального самоврядування у напрямку демократизації та упровадження основ децентралізації влади у Другій Речі Посполитій.

Процеси реформування основ місцевого самоврядування продовжувались і після проголошення Березневої Конституції. Адже у ній наголошувалось про потребу окремого законодавства, що стосується органів самоврядування – положення Конституції залишалися фактично мертвою буквою закону до моменту введення окремих нормативних актів [2, с. 501]. Практика функціонування місцевого самоврядування вказувала на декларативний характер статей Конституції. «Неточні і дуже нечітко сформульовані положення, які здебільшого носили рекомендаційний характер, залишали великий простір для інтерпретації. Спосіб тлумачення положень залежав від політичної орієнтації правлячої влади, в рамках якої різні політичні партії, залежно від власних інтересів, дбали про розширення або обмеження самоврядування» [3, с. 135]. Департамент місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ Польщі розпочав роботу з уніфікації всієї системи місцевого самоврядування. Однак, ця та інші законодавчі ініціативи були перервані травневим переворотом 1926 р. – до влади прийшов Юзеф Пілсудський, який запровадив авторитарні тенденції не тільки у політичне, але й у законодавче поле Другої Речі Посполитої. Офіційно був проголошений режим «санації», який «в загальних своїх рисах був близьким до італійського фашизму та німецького націонал-соціалізму, хоча й не таким жорстким по своїй суті» [6, с. 275].

Х. Іздебські вважає, що з приходом до влади Ю. Пілсудського, фактично, помінялась концепція територіального самоврядування – на зміну «натуралістичній», яка допускала природний характер права на

самоврядування та розвиток самоврядних інститутів – прийшла етатистська концепція, згідно із якою самоврядування повністю залежало від волі державної влади, вираженої у конституціях і законах Другої Речі Посполитої [7, с. 71].

Обмеження органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні відбулось вже у 1928 р., із прийняттям *Розпорядження Президента* [8], яке запровадило принцип домінування компетенції державного управління, а не самоврядування [7, с. 71]. Згідно цього принципу, органи місцевого самоврядування могли здійснювати свою діяльність лише за умови, що їх постанови прямо впливали з вказівки закону, в усіх інших випадках компетентними органами були лише державні органи влади. Обмеження діяльності органів самоврядування також містив широко відомий Закон 1933 р. «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування».

Нова Конституція від 23 квітня 1935 р. була затверджена в умовах посилення авторитарних тенденцій в політичному та законодавчому розвитку Польської держави. Щодо статусу територіального/місцевого самоврядування – вона значно обмежила його роль. Так, у Основному Законі значно зменшилася кількість статей, присвячених місцевому самоврядуванню, – самоврядування у них згадувалось побіжно, не актуалізовано сутність введених змін. У 4, 72, 75, 76 статтях, де згадувалось самоврядування, фактично відкинута ідея децентралізації державної влади. Самоврядування виводилось із державної влади:

- держава мала створити територіальне та економічне самоврядування для виконання суспільних завдань (ст. 4),
- державне управління реалізовувалось через територіальне та господарське самоврядування (ст. 72),
- для реалізації завдань державної адміністрації створювались воєводські, повітові та гмінні органи самоврядування, які могли видавати певні акти та розпорядження лише з дозволу наглядових органів (ст. 75) [9].

Інститут самоврядування було маргіналізовано [1, с. 31], На думку науковців, це стало радикальною відмовою від поглядів на незалежність місцевого самоврядування, від дихотомії державного управління [2, с. 507] та виразом тенденції до авторитаризму [7, с. 73]. Органи самоврядування вже не становили окремої, незалежної від держави сутності, держава тепер сама організовувала суспільство у самоврядні структури [10, с. 149].

Висновки. Отже, конституційні засади самоврядування двох міжвоєнних конституцій Другої Речі Посполитої значно різнилися між собою. Березнева Конституція 1921 р. значної уваги надавала зміцненню та розширенню функцій місцевого самоврядування. Співвідносимо це із загальною демократичною тенденцією відродження Польської держави.

Натомість квітнева Конституція 1935 р. не наділяла територіальне самоврядування публічно-правовою правосуб'єктністю. Пов'язуємо це із поворотом до авторитарної тенденції у державному управлінні Другої Речі Посполитої. Це, у свою чергу проявилось у зміні уявлення про самоврядування через відмінне сприйняття його сутності, функцій та ролі в державі. Держава та державна влада вивисувались над інститутом самоврядування, організовуючи та повністю контролюючи діяльність органів влади у цій галузі.

Література:

1. Babiak, J., Ptak, A. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, in: J. Babiak, A. Ptak, (ed.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*. Kalisz–Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, 2010. S. 23–36.
2. CiChoń, P. Wpływ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. na kształtowanie się samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*. 2021. 14(4). S. 495–510.
3. Fermus-Bobowiec A., Szewczak-Daniel M. Od decentralizacji do centralizmu demokratycznego – od samorządu II Rzeczypospolitej do systemu rad narodowych w Polsce Ludowej. *Miscellanea Historico-Iuridica*. 2022. 21(2). S. 129–151.
4. Izdebski, H. Historia administracji. Warszawa, 2000. 352 s.
5. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. *Dziennik Ustaw*. 1921. Nr. 44. Poz. 267.
6. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa, 2009. 430 s.
7. Макаруч В.С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн: навчальний посібник. Вид. 8-ме, допов. К.: Атіка; Х.: Право, 2015. 624 с.
8. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. *Dziennik Ustaw*. 1928. Nr. 11. Poz. 86.
9. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. *Dziennik Ustaw*. 1935. Nr. 30. Poz. 227.
10. Kotulski M. Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*. 2019. No. 327. S. 129–153.

References:

1. Babiak, J., & Ptak, A. (2010). Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, in: J. Babiak, A. Ptak, (ed.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowe*. [Local government in the Second Republic of Poland]. Kalisz–Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, 2010, 23–36 [in Polish].
2. CiChoń, P. (2021). Wpływ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. na kształtowanie się samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej [The influence of the Constitution of the Republic of Poland of March 17, 1921 on the formation of local government in the Second Republic]. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*. 14(4), 495–510 [in Polish].
3. Fermus-Bobowiec, A., & Szewczak-Daniel, M. (2022). Od decentralizacji do centralizmu demokratycznego – od samorządu II Rzeczypospolitej do systemu rad narodowych w Polsce Ludowej. [From decentralization to democratic centralism – from the self-government of the Second Republic to the system of national councils in People's Poland]. *Miscellanea Historico-Iuridica*, 21(2), 129–151 [in Polish].
4. Izdebski, H. (2000). *Historia administracji*. [History of administration]. Warszawa [in Polish].
5. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. [Act of March 17, 1921. Constitution of the Republic of Poland]. (1921). *Dziennik Ustaw*. Nr. 44, poz. 267 [in Polish].
6. Izdebski, H. (2009). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności* [Local Government. Fundamentals of system and activity]. Warszawa [in Polish].
7. Makarchuk, V.S. (2015). *Zahal'na istoriia derzhavy i prava zarubizhnykh krain: navchal'nyy posibnyk* [Universal history of state and law of foreign countries: a textbook]. K.: Atika; Kh.: Pravo [in Ukrainian].
8. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej [Regulation of the President of the Republic of Poland of 19 January 1928 on the organisation and scope of action of general administrative authorities]. (1928). *Dziennik Ustaw*. Nr. 11, poz. 86 [in Polish].
9. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. [Constitutional Act of 23 April 1935.]. (1935). *Dziennik Ustaw*. Nr. 30, poz. 227 [in Polish].
10. Kotulski, M. (2019). Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym. [Local government in the interwar period]. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*. No. 327, 129–153 [in Polish].