УДК [342.55+352.075.2]:94(438:476)"1918/1939"

Арганізацыя самакіравання ў заходнебеларускіх гарадах і мястэчках міжваеннай Рэчы Паспалітай Польшчы

Дзмітрук А.П.
Рэспубліканскі інстытут вышэйшай школы, Мінск

У артыкуле з усяго нарматыўнага прававога матэрыялу міжваеннай Рэчы Паспалітай Польшчы вылучаны комплекс нарматыўных прававых актаў, якія рэгламентавалі арганізацыю гарадскога самакіравання ў Заходняй Беларусі. Яны кардынальна адрозніваліся ад аналагічных, выдадзеных для тэрыторыі цэнтральнай Польшчы, іх аналіз дэманструе асаблівасці палітыка-прававога рэжыму ў рэгіёне [1; 2]. Аднак, каб не перагружаць даследаванне, аўтар засяродзіўся на фармальна-юрыдычным аналізе толькі ключавых актаў.

Мэта дадзенай навуковай працы – вылучыць і прааналізаваць асноўныя нарматыўныя прававыя акты, якія рэгулявалі арганізацыю і функцыянаванне гарадскога самакіравання на заходнебеларускіх землях.

Матэрыял і метады. *Крыніцамі паслужылі нарматыўна-прававыя акты па арганізацыі і функцыянаванні гарадскога самакіравання, выдадзеныя польскімі ўладамі для Заходняй Беларусі і цэнтральнай Польшчы. Метадалагічнай базай з'яўляюцца фармальна- і гістарычна-юрыдычны метады, а таксама параўнальны.*

Вынікі і іх абмеркаванне. *На тэрыторыі Заходняй Беларусі быў усталяваны іншы палітыка-прававы рэжым, які без істотных змен праіснаваў увесь міжваенны перыяд. Усё гэта абвяргае высновы беларускага даследчыка А.І. Боркі аб падобнасці сістэмы самакіравання ў заходнебеларускіх гарадах і былым Польскім Каралеўстве [3, с. 14, 45].*

Заключэнне. *Юрыдычнай асновай гарадскога самакіравання на заходнебеларускіх землях сталі распараджэнні генеральнага камісара ўсходніх зямель 1919–1920 гг. Асаблівасці заканадаўчых актаў, выдадзеных для дадзенага рэгіёна, сведчаць аб асаблівым палітыка-прававым рэжыме. Кардынальна ён не змяніўся нават у 1933 г. і праіснаваў да 1939 г.*

Ключавыя словы: *Заходняя Беларусь, гарадское самакіраванне, Рэч Паспалітая Польшча, міжваенны перыяд, палітычны рэжым, гарадскі закон 14 жніўня 1919 г.*

(Ученые записки. – 2017. – Том 24. – С. 55–60)

Organization of Self-Government in Western Belarusian Towns and Settlements of the Interwar Rzeczpospolita Poland

Dzmitruk A.P.
Republic Institute of Higher School, Minsk

Out of the whole normative and legal material of the interwar Rzeczpospolita Poland the article dwells upon a complex of regulations, which have to do with the organization of municipal self-government in Western Belarus. They are fundamentally different from those issued for the central area of Poland, their analysis demonstrates features of the legal and political regime in the region [1; 2]. However, in order not to overload the article, the author focuses on the formal-legal analysis of key instruments.

The purpose of this article is to identify and analyze the main legal acts which regulate the organization and functioning of the municipal self-government in the Western lands.

Material and methods. *Normative legal acts on the organization and functioning of the municipal government, issued by the Polish authorities for the Western Belarus and Central Poland. The methodological basis is the formal and the historical and legal, as well as the comparative methods.*

Findings and their discussion. *On the territory of Western Belarus a different political and legal order was established that existed almost unchanged during the entire interwar period. All this refutes the findings of the Belarusian researcher A.I. Borka on the similarity of the self-government system in Western Belarusian towns and the former Kingdom of Poland [3, c. 14, 45].*

Conclusion. *The legal basis of municipal self-government in Western Belarusian lands were decrees of the Commissioner-General of Eastern lands in 1919–1920. Features of legal acts issued for the region indicate a special political and legal regime. It did not change dramatically, even in 1933 and lasted until 1939.*

Key words: *Western Belarus, municipal self-government, Rzeczpospolita Poland, the interwar period, the political regime, the city law of August 14, 1919.*

Адрас для карэспандэнцыі: e-mail: dep@tut.by – **А.П. Дзмітрук**

Пасля падпісання Рыжскага мірнага дагавора 1921 г. тэрыторыя Заходняй Беларусі ўвайшла ў склад Рэчы Паспалітай Польшчы[1] (РП П). Беларускае насельніцтва, якое на дадзеных тэрыторыях складала абсалютную большасць, раптам пераўтварылася ў нацыянальную меншасць на агульнапольскім узроўні. У дагаворы адзіным магчымым шляхам для рэалізацыі і абароны іх правоў вызначана тэрытарыяльнае самакіраванне [1; 2]. Усё гэта абумовіла цікаўнасць да яго арганізацыі на вызначаных землях, што і складае актуальнасць артыкула.

Адзінай манаграфіяй, прысвечанай мясцовым органам дзяржаўнага кіравання і самакіравання ў Заходняй Беларусі ў 1921–1939 гг., з'яўляецца праца А.І. Боркі [3]. Яе недахопы, якія датычаць сельскага самакіравання, выяўленыя [4–6].

Мэта дадзенага артыкула – вылучыць і прааналізаваць асноўныя нарматыўныя прававыя акты, якія рэгулявалі арганізацыю і функцыянаванне гарадскога самакіравання на заходнебеларускіх землях.

Матэрыял і метады. Крыніцамі паслужылі нарматыўна-прававыя акты па арганізацыі і функцыянаванні гарадскога самакіравання, выдадзеныя польскімі ўладамі для Заходняй Беларусі і цэнтральнай Польшчы. Метадалагічнай базай з'яўляюцца прынцыпы гістарызму, аб'ектыўнасці, сістэмнасці; скарыстаныя фармальна- і гістарычна-юрыдычны метады, а таксама параўнальны.

Вынікі і іх абмеркаванне. Юрыдычная аснова гарадскога самакіравання на тэрыторыі як Заходняй Беларусі, так і цэнтральнай Польшчы (Кангрэсуўкі) закладвалася падчас польска-савецкай[2] вайны. З аднаго боку, 4 лютага 1919 г. Ю. Пілсудскі як начальнік дзяржавы выдаў Дэкрэт аб гарадскім самакіраванні, дзе адзначана, што «да часу выдання сеймам закона аб самакіраванні для ўсёй польскай дзяржавы» ўводзіцца «часовы закон» для абшараў, якія «належалі перад вайной Расіі» [7]. Апошняя фраза і выклікае блытаніну, таму трэба звярнуць увагу на тое, што згодна з артыкулам 12 ён цесна звязаны з дэкрэтам ад 13 снежня 1918 г., у назве якога канкрэтна акрэслена тэрыторыя, на якую распаўсюджваўся – «Аб выбарах да гарадскіх рад на тэрыторыі былога Каралеўства Канрэсовага» [8]. Подпіс таксама – начальнік дзяржавы Ю. Пілсудскі. Выбарчы рэгламент да дэкрэта выдаў МУС 17 снежня 1918 г. Фактычна да 1933 г. яны рэгулявалі ўсе пытанні, звязаныя з гарадскім самакіраваннем у цэнтральным рэгіёне РП Польшчы.

З другога боку, як Вярхоўны Галоўнакамандуючы польскага войска Ю. Пілсудскі пры камандаванні польскай арміі стварыў спецыяльны «грамадскі» орган – Грамадзянскае праўленне ўсходніх зямель *(Zarząd Cywilny Ziem Wschodnich)* на чале з генеральным камісарам. Загадам ад 12 мая 1919 г. яму надавалася права арганізацыі выбараў у інстытуты самакіравання і склікання прадстаўніцтва мясцовага насельніцтва пры органах адміністрацыі [9, л. 49]. Генеральны камісар усходніх зямель выдаў на акупаваных тэрыторыях шэраг распараджэнняў, якія датычылі гарадскога самакіравання: ад 25 і 27 чэрвеня [10–13], потым ад 14 і 16 жніўня [14; 15], 7 лістапада 1919 г. і некалькі асобна стаяць ад 25 сакавіка і 15 красавіка 1920 г. і шэраг іншых, якія датычылі канкрэтных гарадоў. Нягледзячы на тое, што загад 12 мая, на падставе якога працаваў генеральны камісар, быў адменены 9 верасня 1920 г., але ўсе раней выдадзеныя распараджэнні захавалі сваю сілу на тэрыторыі Навагрудскага, Палескага, Валынскага ваяводстваў і ў Гродзенскім і Валкавыскім паветах Беластоцкага ваяводства на падставе артыкула 4 закона ад 4 лютага 1921 г. [16], а на абшары Віленскага – артыкула 3 закона ад 6 красавіка 1922 г. [17]. Акрамя гэтага згодна з распараджэннем Савета Міністраў ад 21 сакавіка 1921 г. аб арганізацыі адміністрацыйнай улады другой інстанцыі на землях, далучаных да абшару Рэчы Паспалітай, у параграфе 17 акрэслена, што ў галіне самакіравання да абшару дзейнасці ваяводы належаць усе тыя справы, якія згодна з распараджэннем былога Грамадзянскага праўлення ўсходніх зямель належалі акруговаму камісару, або начальніку акругі [18].

Такім чынам, нарматыўна-прававыя акты, што рэгулявалі арганізацыю гарадскога самакіравання для Заходняй Беларусі і Валыні (усходніх зямель), адрозніваліся ад аналагічных для цэнтральнай Польшчы і па назве, і па відзе актаў (закон – распараджэнне), і па органе, які іх выдаваў, і нават, як будзе бачна, далей па часу іх дзеяння. Трэба звярнуць увагу на той факт, што Ю. Пілсудскі выступае ў розных іпастасях: як начальнік дзяржавы, які меў вярхоўную ўладу ў РП Польшчы, і як Вярхоўны Галоўнакамандуючы, які дэлегаваў Грамадзянскаму праўленню некаторыя адміністратыўныя функцыі на заходнебеларускіх землях.

25 чэрвеня 1919 г. было абвешчана распараджэнне аб выбарах у часовыя гарадскія рады

---

[1] Назва дзяржавы падаецца згодна з загалоўкам і артыкулам 1 Канстытуцыі 1921 г. *Абгрунтаванне гэтай пазіцыі:* Дмитрук, Е.П. Название польского государства и особенности его политико-государственного устройства в XX в. согласно конституционным актам: историко-юридический анализ // Право.by. — 2014. — № 1(27). — С. 13—18.

[2] Звычайна ў савецкай, а потым беларускай гістарыяграфіі выкарыстоўваецца тэрмін «савецка-польская вайна». На думку аўтара, гэта няправільна, бо агрэсіўныя дзеянні распачаў польскі бок.

вызначаных у артыкуле 1 гарадоў[3] [10]. Яно надала выбарчыя правы ўсім жыхарам, пражываючым 10 месяцаў у горадзе, без розніцы полу з 21 года. Пры гэтым дастаткова было наяўнасці дзвюх умоў разам: пражывання ў час складвання выбарчых спісаў і як мінімум года з 1912–1915 г. у дадзеным горадзе (артыкул 3). Пасіўнае надавалася з 25 гадоў тым, хто валодаў вусна і пісьмова якой-небудзь мовай (артыкул 6). Выбары абвяшчаліся ўсеагульныя з тайным прапарцыянальным галасаваннем (артыкул 7). Колькасць радных акрэслівалася артыкулам 2 і залежала ад колькасці жыхароў горада.

Выбарчыя правілы ў часовыя гарадскія рады паставілі правядзенне выбараў у кожным асобным месцы у залежнасць ад распараджэння іх генеральным камісарам (артыкул 1) [12]. Такога абмежавання не было ў цэнтральнай Польшчы. Праводзіў выбары ў кожным горадзе галоўны выбарчы камітэт, які складаўся са старшыні, прызначанага генеральным камісарам, і з членаў, пакліканых старшынёй з асоб, якія пражывалі ў горадзе і мелі пасіўнае выбарчае права (артыкул 3). Каб зразумець розніцу паміж заканадаўствам для заходнебеларускіх зямель і цэнтральнага рэгіёна, паглядзім артыкул 2 выбарчага рэгламенту да гарадскіх рад для былога Каралеўства Кангрэсовага: «Правядзеннем выбараў кіраваў галоўны выбарчы камітэт, які складаўся з акруговага суддзі, або міравога суддзі, як старшыні і членаў, прызначаных старшынёй з асоб, якія карысталіся пасіўным выбарчым правам у дадзеным горадзе» (артыкул 2 рэгламенту выбарчага да гарадскіх рад [19].

Галоўны выбарчы камітэт згодна з распараджэннем 25 чэрвеня 1919 г. меў права падзяліць горад на акругі да галасавання і вызначыць для кожнага мясцовы выбарчы камітэт (артыкул 5). Нідзе не ўспамінаецца выбарчая сістэма, згодна з якой праводзіліся выбары, – яна знаходзіцца ў іншым распараджэнні аб выбарах у часовыя гарадскія рады, а спосаб падліку галасоў і падзелу мандатаў – у дадатку выбарчых правіл.

Як вышэй адзначалася, была выкарыстана прапарцыянальная сістэма галасавання, а значыць, асаблівую ўвагу трэба звярнуць на тое, хто акрэсліваў колькасць кандыдатаў, ажыццяўляў падзел на акругі, што ў значнай меры дазваляла прадбачыць вынікі выбараў і часткова маніпуляваць імі, ведаючы этна-нацыянальны склад самога горада. Усе гэтыя функцыі засяроджаныя ў руках нагляднай улады – генеральнага камісара напрамую ці апасродкавана. Колькасць радных ён вызначыў у распараджэнні аб выбарах у часовыя гарадскія рады (артыкул 2), а вось права падзяліць горад на акругі для галасавання нададзена ў выбарчых правілах старшыне галоўнага выбарчага камітэта, які прызначаўся генеральным камісарам (артыкул 5). Пры гэтым уся арганізацыя і правядзенне выбараў былі сканцэнтраваны ў руках нагляднай улады, якая іх поўнасцю кантралявала.

Амаль адразу, яшчэ да выбараў рад, 27 чэрвеня 1919 г. было выдадзена распараджэнне генеральнага камісара ўсходніх зямель, якое атрымала назву «часовы гарадскі закон» і распаўсюджвалася на 17 гарадоў, пералічаных у артыкуле 1 *(тыя ж гарады, што і ў распараджэнні ад 25 чэрвеня 1919 г., за выключэннем Гродна)*. Згодна з ім права распараджэння гарадскімі справамі надавалася не радам, але магістрату, які складаўся з бургамістра (або прэзідэнта ў Вільні), яго намесніка і лаўнікаў (артыкул 2). Усіх іх прызначалі наглядныя ўлады: для павятовых гарадоў – акруговы камісар, у астатніх – павятовы (артыкул 3), а прэзідэнта г. Вільні з намеснікам – генеральны. Бургамістры мелі права затрымаць на два тыдні рашэнне магістрата, калі яно магло прынесці шкоду гораду. Перапыненае рашэнне станавілася правамоцным, калі не было адменена нагляднай уладай праз два тыдні з моманту затрымання (артыкул 8). Рашэнні магістрата, якія адносіліся да ўстанаўлення пасад і штатаў для работнікаў, падаткаў, адабрэння гарадскога бюджэту, патрабавалі зацвярджэння нагляднымі ўладамі (артыкул 13) [13].

Такім чынам, усе выканаўча-распарадчыя функцыі былі засяроджаныя ў руках прызначанага адміністрацыяй магістрата. Не зусім зразумела, дзеля чаго былі патрэбны такія затратныя выбары радных, калі яны ўвогуле нічога не вырашалі. Фактычна гэта псеўдадэмакратычная шырма, якая прыкрывала рэальны стан і, як здаецца, неабходна была для таго, каб не парушаць прынцыпы арганізацыі гарадскога самакіравання ў Рэчы Паспалітай Польшчы і падтрымаць ідэю аб тым, што дадзеныя землі «исконно» польскія на міжнароднай арэне.

Наступным этапам у арганізацыі выбараў у інстытуты самакіравання стала распараджэнне генеральнага камісара ад 14 жніўня 1919 г., якое ўжо атрымала назву «гарадскі закон» [14]. З аднаго боку, ён як бы аб’ядноўваў распараджэнне аб выбарах у часовыя гарадскія рады ад 25 чэрвеня і «часовы гарадскі закон» ад 27 чэрвеня 1919 г. З іншага, па словах польскіх юрыстаў, назіраецца імкненне заканадаўцы наблізіць яго «па форме і змесце» да Дэкрэта начальніка дзяржавы аб гарадскім самакіраванні ад 4 лютага 1919 г. У той жа час выбарчы рэгламент да 41 артыкула гарадскога закона ўдакладніў толькі працэдуру выбараў магістрата [16], а значыць, выбарчыя правілы

[3] Брэст-Літоўск, Друзкенікі, Гродна, Кобрын, Ковель, Ліда, Луцк, Навагрудак, Нова-Вілейка, Ашмяны, Пінск, Пружаны, Свянцяны, Слонім, Трокі, Вільня, Уладзімір-Валынск, Ваўкавыск, а на іншыя гарады артыкул распаўсюджваўся асобным распараджэннем генеральнага камісара.

ў часовыя гарадскія рады ад 25 чэрвеня 1919 г. працягвалі дзейнічаць [10–12].

Гарадскому закону ад 14 жніўня 1919 г. падлягалі гарады, якія былі пералічаныя ў дадатку. Першапачатковы спіс ахопліваў 19 гарадоў (да папярэдняга спіса быў дададзены Лунінец). Права стварэння новай гарадской гміны, або скасавання існуючай, любыя змены яе межаў надаваліся генеральнаму камісару ўсходніх зямель (артыкул 3) [14].

Членамі гміны з'яўляліся дзве катэгорыі асоб. Першая – гэта тыя, хто меў у яе межах нерухомасць і стала пражываў хаця б 3 месяцы. Другая – усе, хто нарадзіўся на тэрыторыі, падпарадкаванай генеральнаму камісару, або ў межах Рэчы Паспалітай Польшчы і стала пражываў у гміне 10 месяцаў (артыкул 5) [14]. Артыкул 10 вызначыў абшар дзейнасці гарадской гміны, які падзяляўся на справы, якія датычыліся матэрыяльнага дабрабыту, асветы, культуры і здароўя, і даручаныя адміністрацыйнай уладай, або законамі. Аднак звяртае на сябе ўвагу наступнае: у законе ад 14 жніўня 1919 г. няма тлумачэння, што заканадаўца разумее пад назвай «гарадская гміна», няма артыкулаў, якія б дакладна вызначалі яе склад. Толькі назвы IV–V раздзелаў падказваюць нам адказы на гэтыя пытанні – «Аб гарадской радзе», «Аб магістраце».

Членамі гарадской рады з'яўляліся радныя і члены магістрата (артыкул 11). Колькасць радных залежала ад лічбы жыхароў і вызначалася артыкулам 12. Яны выбіраліся на тры гады, але перыяд дзейнасці першай гарадской рады, выбранай на падставе распараджэння ад 25 чэрвеня 1919 г., акрэсліваўся артыкулам 8 гэтага акта (артыкул 13) [14] (г. зн. да 1 ліпеня 1922 г. [10]). Свае паўнамоцтвы радныя выконвалі ганарова (артыкул 15) і не маглі займаць платныя пасады (артыкул 18). Артыкул 19 дакладна акрэсліваў паўнамоцтвы гарадской рады. Трэба звярнуць на той факт, што мясцовыя статуты (абавязковыя прадпісанні) патрабавалі зацвярджэння нагляднай улады (артыкул 20).

Для прыняцця рашэнняў аб пазыках, продажы нерухомасці, прыняцці гарадскога бюджэту і рэгламенту рады неабходна прысутнасць як мінімум 2/3 членаў рады (артыкул 31) і звыклая большасць галасоў (артыкул 32). Але рашэнні па справах аб набыванні і ліквідацыі нерухомасці, прыняцці дароў і запісаў, пазык, размяшчэнні капіталаў, адабрэнні бюджэту і непрадбачаных расходаў, аплаты і падаткаў на карысць гміне, устанаўленне натуральных павіннасцяў і змена іх на грашовыя, устанаўленне такс на прадметы першай неабходнасці, зацвярджэнне плана забудовы гміны і рэгулярнага плана, выбар членаў магістрата патрабавалі згоды нагляднай улады (артыкул 36).

Калі рада з'яўлялася органам адабраючым і кантралюючым (артыкул 19), то магістрат – выканаўча-распарадчым (артыкул 47), што прадвызначала іх паўнамоцтвы.

Членамі магістрата былі прэзідэнт і віцэ-прэзідэнт (у Вільні, Гродне, Брэст-Літоўску), або бургамістр і яго намеснік (у астатніх гарадах), а таксама лаўнікі, колькасць якіх не павінна была пераўзыходзіць 10% радных (артыкулы 38, 39). Усе яны атрымоўвалі зарплату з гарадскіх сродкаў, якую вызначала рада да выбараў членаў магістрата (артыкул 40). Увагу звяртае вылучэнне ў структуры магістрата прэзідыума, які складалі прэзідэнт і віцэ-прэзідэнт (або бургамістр і яго намеснік) (артыкул 38), а таксама асаблівая роля першага як кіраўніка і прадстаўніка магістрата, які атрымаў права самастойна прызначаць работнікаў і накладваць дысцыплінарныя меры (артыкулы 49, 50) [14]. Акрамя гэтага звяртае на сябе ўвагу палажэнне, згодна з якім бургамістр мог самастойна вырашаць розныя дзеянні, якія належаць да абшару дзейнасці магістрата, а потым на бліжэйшым пасяджэнні магістрата зацвярджаць іх (артыкул 49). Бургамістр у адносінах да магістрата меў права спыняць і перадаваць для новага разгляду рашэнні, якія пераўзыходзяць межы яго паўнамоцтваў, парушаюць законы; невыканальныя або могуць нанесці шкоду гораду (артыкул 61). Звяртае на сябе ўвагу, што частка ключавых рашэнняў рады таксама патрабавала яго згоды.

Членаў магістрата выбіраюць радныя на тры гады або да канца кадэнцыі гарадской рады сярод асоб, якія адпавядаюць наступным умовам адначасова: маюць пасіўнае права выбіраць у гарадскую раду ў любым горадзе, на тэрыторыі падпарадкаванай Грамадзянскаму праўленню, або на тэрыторыі РП П і 2) з'яўляюцца членамі гарадской гміны ў якім-небудзь з гэтых гарадоў (артыкул 41). Пры гэтым члены прэзідыума выбіраліся абсалютнай большасцю галасоў (артыкул 41) з тых, хто ўмеюць чытаць і пісаць па-польску (таму можна было адмяніць такое патрабаванне для іншых членаў магістрата), а выбары лаўнікаў – прапарцыянальным галасаваннем. Для выбараў членаў магістрата неабходна прысутнасць не менш за 2/3 радных (артыкул 41).

Выбар членаў прэзідыума патрабаваў зацвярджэння нагляднай улады. У выпадку адмовы зацвярджэння абвяшчаюцца новыя выбары, калі радныя зноў абіралі кандыдата, які не быў зацверджаны, то наглядная ўлада прызначала адпаведнага члена прэзідыума магістрата, які займаў пасаду, пакуль не быў зацверджаны кандыдат, выбраны праз радных (артыкул 42). Калі гарадская рада затрымлівала выбары або ўвогуле не выбірала членаў прэзідыума магістрата, то наглядная ўлада загадвала выканаць гэта

ў вызначаны тэрмін. Калі выбары не былі ажыццёўленыя, то наглядная ўлада *прызначала* членаў прэзідыума магістрата на адзін год (артыкул 43). У выпадку, калі радныя не выбралі лаўнікаў, то функцыі магістрата пераходзілі на яго прэзідыум (артыкул 44). Такое зацвярджэнне фактычна адпавядала прызначэнню прэзідэнта (бургамістра) нагляднымі ўладамі, а значыць іх уплыў на распарадча-выканаўчую дзейнасць быў амаль неабмежаваны, але знешне ён як бы апасродкаваны.

Выбары фактычна з'яўляліся фікцыяй, бо пакуль гарадская рада не выбрала таго, каго намеціла адміністрацыя, ён не меў шанцаў быць зацверджаным, затое адміністрацыя ў такім выпадку атрымоўвала права проста прызначыць адпаведнага бургамістра. Залежнасць членаў прэзідыума магістрата ад адміністрацыі падкрэсліваецца і тым, што перад прыняццем пасады яны павінны былі скласці клятву ў адносінах да нагляднай улады першай інстанцыі, што будуць верна выконваць законы і сумленна выконваць абавязкі (артыкул 45). Калі склад гарадской рады не задавальняў адміністрацыю, то ёй дастаткова было проста не дапусціць выбараў лаўнікаў і такім чынам забяспечыць, каб усе ўладныя паўнамоцтвы засяродзіліся ў руках фактычна прызначанага імі бургамістра.

Такім чынам, прэзідыум магістрата (бургамістр і віцэ-бургамістр) – ключавы орган у сістэме кіравання горадам. Фактычна ўсе функцыі па кіраванні гарадскімі справамі атрымліваў менавіта ён. Пры гэтым перавага надавалася бургамістру. Уся распарадча-выканаўчая ўлада засяроджвалася ў яго руках, ён меў вялікі ўплыў і на прыняцце рашэнняў. Спосаб яго вылучэння не дэмакратычны, бо па сутнасці гэта прызначэнне, а не выбары.

Гарадскі закон ад 14 жніўня 1919 г. мала чым адрозніваўся ад «часовага», нададзенага распараджэннем генеральнага камісара ад 27 чэрвеня 1919 г. Гэта яго лагічны працяг. Згодна з апошнім магістрат, які складаўся з бургамістра, яго намесніка і лаўнікаў (артыкул 2), прызначалі наглядныя ўлады [13]. У гарадскім законе ад 14 жніўня 1919 г. гэта было замаскіравана. Самі выбары – псеўдадэмакратычная шырма, якая прыкрывала рэальны стан.

Затое адрозненні гарадскога закона ад 14 жніўня 1919 г. для заходнебеларускіх зямель ад адпаведнага для цэнтральнай Польшчы (Кангрэсуўкі) ад 4 лютага 1919 г. кардынальныя. У самой структуры гарадскога самакіравання ў цэнтральнай Польшчы ўвогуле адсутнічае такое паняцце, як прэзідыум магістрата [16]. Калі на заходнебеларускіх землях гарадская ўлада засяроджвалася ў руках магістрата, а дакладней нават толькі яго часткі – прэзідыума, то ў цэнтральнай Польшчы гарадская рада мела выразную перавагу над магістратам. Апошні нават не меў права вета ў адносінах да рашэнняў гарадской рады (на працягу 2 тыдняў мог падаць рэвізіі рашэнне, але пры паўторным галасаванні рады рашэнне аўтаматычна зацвярджалася). Магістрат таксама лічыўся органам выканаўчым і распарадчым, але ўлада яго была прынцыпова калегіяльная. Магістрат, а не бургамістр, меў дысцыплінарную ўладу над працаўнікамі гміны (артыкул 48), давяраў справы, якія належалі да яго кампетэнцыі, некаторым членам (артыкул 49) [16] і г.д.

Астатнія распараджэнні генеральнага камісара насілі дадатковы, удакладняючы характар. Згодна з актам 16 жніўня 1919 г. усе гарады, якія налічвалі менш за 2 000 жыхароў, уключаліся ў сельскія гміны як грамады. Гарады, якія налічвалі 2 000–4 000 жыхароў, падлягалі часоваму закону 27 чэрвеня 1919 г. У іх адзінай уладай з'яўляўся прызначаны магістрат. У гарадах, дзе пражывала больш за 4 000 чалавек, дзейнічаў часовы закон да склікання першай гарадской рады, выбранай на падставе выбарчай ардынацыі ад 25 чэрвеня 1919 г. (час прызначэння выбараў залежаў ад распараджэнняў урада). Закон 14 жніўня 1919 г., выдадзены для 19 гарадоў, паступова распараджэннямі генеральнага камісара (у асноўным у 1920 г.), а потым рашэннямі МУС (асноўная маса прыйшлася на 1927 г.) пашыраўся і на іншыя. У выніку іх колькасць на 1933 г. дасягнула 68.

Гарадскі закон 14 жніўня 1919 г. не быў адменены ў артыкуле 130 закона аб частковай змене ўладкавання тэрытарыяльнага самакіравання ад 23 сакавіка 1933 г., у адрозненне ад іншых выдадзеных генеральным камісарам, ён застаўся фундаментам пабудовы гарадскога самакіравання на заходнебеларускіх землях [20]. Выдадзеныя МУС на аснове закона аб самакіраванні 1933 г. выканаўчыя акты і выбарчыя рэгламенты для розных частак дзяржавы таксама адрозніваліся. Спроба іх сістэматызацыі і ўніфікацыі прывяла да прыняцця новага закона 16 жніўня 1938 г. аб выбарах гарадскіх радных [21]. Пытанне, наколькі гэта атрымалася, патрабуе дадатковага даследавання.

Заключэнне. Такім чынам, юрыдычнай асновай гарадскога самакіравання на заходнебеларускіх землях сталі распараджэнні генеральнага камісара 1919–1920 гг. З усёй серыі прававых актаў цэнтральнае месца належыць гарадскому закону 14 жніўня 1919 г., які замацаваў арганізацыйную канструкцыю самакіравання і не быў адменены ў час рэформ 1933 г. і 1938 г. Яго характэрнымі рысамі з'яўляюцца: 1) наяўнасць прэзідыума магістрата ў структуры гарадскіх органаў, з асаблівасцямі пры яго фарміраванні і ў функцыях; 2) спецыфічная роля і кампетэнцыі прэзідэнта (бургамістра); 3) вялікае ўздзеянне нагляднай улады (дакладней адміністрацыі) на спо-

саб фарміравання, паўнамоцтвы гарадскога самакіравання. Магчыма казаць аб неабмежаванай уладзе дзяржаўнай адміністрацыі над органамі гарадскога самакіравання ў Заходняй Беларусі. Уся распарадча-выканаўчая ўлада на заходнебеларускіх землях была засяроджаная ў прэзідыуме магістрата (бургамістр і віцэ-бургамістр), які фарміраваўся недэмакратычна, фактычна шляхам прызначэння з боку польскай дзяржаўнай адміністрацыі. Выбарчыя законы і іншыя гарадскія органы, па сутнасці, звыклая шырма, каб прыкрыць істотны стан рэчаў. Вызначаныя асаблівасці сведчаць аб асаблівым палітыка-прававым рэжыме на гэтых землях. Усё гэта абвяргае высновы беларускага даследчыка А.І. Боркі аб падобнасці сістэмы самакіравання ў заходнебеларускіх гарадах і былым Польскім Каралеўстве [3, с. 14, 45].

Літаратура

1. Дзмітрук, А.П. Рыжскі мірны дагавор 1921 г. і выбары 1922 г. у Рэчы Паспалітай Польшчы, іх наступствы для Заходняй Беларусі / А.П. Дзмітрук // Научные труды РИВШ: сб. науч. ст.: в 2 ч. / РИВШ; под ред. В.Ф. Беркова. – Минск, 2011. – Вып. 11, ч. 1. – С. 53–59.
2. Дмитрук, Е.П. Права национальных меньшинств и возможность их реализации согласно с Конституциями Речи Посполитой Польши 1921 г. и 1935 г.: правовой анализ // Весн. Гродзен. дзярж. ун-та імя Я. Купалы. Сер. 4, Правазнаўства. – 2012. – № 5(138). – С. 29–33.
3. Борка, А.І. Мясцовыя органы дзяржаўнага кіравання і самакіравання ў Заходняй Беларусі (1921–1939 гг.): манаграфія / А.І. Борка. – Гродна: ГрДУ, 2011. – 139 с.
4. Дзмітрук, А.П. Палітыка-прававы рэжым на тэрыторыі Заходняй Беларусі ў Рэчы Паспалітай Польшчы / А.П. Дзмітрук // Праблемы гісторыі дзяржавы і права Беларусі: матэрыялы міжнар. навук.-практ. канф., прысвечанай 90-годдзю з дня нараджэння І.А. Юхо, Мінск, 18–19 сак. 2011 г. / рэдкал.: С.А. Балашэнка (адк. рэд.) [і інш.]. – Мінск, 2011. – С. 57–61.
5. Дзмітрук, А.П. Аналіз выбарчых законаў ад 25 чэрвеня і 26 верасня 1919 г. у органы сельскага самакіравання ў Заходняй Беларусі / А.П. Дзмітрук // Актуальные проблемы экономики и права: тез. докл. II Междунар. науч.-практ. конф., Барановичи, 29–30 апр. 2010 г. / БарГУ; редкол.: Е.И. Платоненко [и др.]. – Барановичи, 2010. – С. 157–158.
6. Дзмітрук, А.П. Параўнаўчы аналіз выбарчага заканадаўства ў органы сельскага самакіравання на тэрыторыі Заходняй Беларусі і цэнтральнай Польшчы (1918–1921) / А.П. Дзмітрук // Берасцейскі хранограф: зб. навук. прац / БрДУ імя А.С. Пушкіна; рэд. рада М.Э. Часноўскі [і інш.]. – Брэст: Альтэрнатыва, 2009. – Вып. 5. – С. 172–177.
7. Dekret o samorządzie miejskim // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1919. – № 13. – Poz. 140.
8. Dekret o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1918. – № 20. – Poz. 58.
9. Чернякевич, А.Н. Политика Польши на оккупированной территории Беларуси в период советско-польской войны (февраль 1919 – март 1921 г.): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / А.Н. Чернякевич. – Гродно, 2001. – 97 л.
10. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 25 czerwca 1919 r. o wyborach do tymczasowych rad miejskich // Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1919. – № 7. – Poz. 44.
11. Zarządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich, zawierajęce regulamin wyborów do tymczasowych rad miejskich // Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1919. – № 7. – Poz. 48.
12. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 25 czerwca 1919 r. o tymczasowej ordynacji wyborcej do zebrań i rad gminnych // Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1919. – № 7. – Poz. 45.
13. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 27 czerwca 1919 r. o tymczasowej ustawie miejskiej // Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1919. – № 7. – Poz. 46.
14. Rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o ustawie miejskiej z dn. 14 sierpnia 1919 r. // Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1919. – № 12. – Poz. 99.
15. Zarządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich, zawierajęce regulamin wyborczy, wydany na podstawie art. 41 rozporządzenia o ustawie miejskiej z dn. 14 sierpnia 1919 r. // Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1919. – № 12. – Poz. 100.
16. 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. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1921. – № 16. – Poz. 93.
17. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1922 r. o objęciu władzy państwowej nad Ziemią Wileńską // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1922. – № 26. – Poz. 213.
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1921. – № 39. – Poz. 235.
19. Regulamin wyborczy do Rad Miejskich // Monitor Polski. – № 232. – 18 grudnia 1918 r.
20. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1933. – № 35. – Poz. 294.
21. Ustawa z dnia16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1938. – № 63. – Poz. 480.

Пастуніў у рэдакцыю 06.10.2017 г.