

СИСТЕМА ПОВНОВАЖЕНЬ ПОВІТОВИХ КОМІСАРІВ У ЗУНР

SYSTEM OF POWERS OF COUNTY COMMISSIONERS IN WUPR

Луцький М.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор
Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*

У статті висвітлюється законодавча база діяльності повітових комісарів Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР), а також їх повноваження. За результатами дослідження автор дійшов висновку, що у законодавчих та підзаконних актах ЗУНР на належному рівні було сформовано засади діяльності органів місцевої державної влади в особі повітових комісарів, а також юридично закріплено їх взаємодію з центральною державною владою ЗУНР. При цьому повітовим комісарам надавалось значне коло повноважень, до яких належать представницькі повноваження, гарантійні повноваження, контрольні повноваження, повноваження у матеріально-фінансовій сфері, продовольчі повноваження, повноваження у сфері охорони здоров'я, військові та надзвичайні повноваження.

Ключові слова: Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР), законодавство ЗУНР, органи влади ЗУНР, повітові комісари, система повноважень, повноваження повітових комісарів.

В статье освещается законодательная база деятельности уездных комиссаров Западноукраинской Народной Республики (ЗУНР), а также их полномочия. По результатам исследования автор пришел к выводу, что в законодательных и подзаконных актах ЗУНР на должном уровне были сформированы основы деятельности органов местной государственной власти в лице уездных комиссаров, а также юридически закреплено их взаимодействие с центральной государственной властью ЗУНР. При этом уездным комиссарам предоставлялся значительный круг полномочий, к которым относятся представительские полномочия, гарантийные полномочия, контрольные полномочия, полномочия в материально-финансовой сфере, продовольственные полномочия, полномочия в сфере охраны здоровья, военные и чрезвычайные полномочия.

Ключевые слова: Западно-Украинская Народная Республика (ЗУНР), законодательство ЗУНР, органы власти ЗУНР, уездные комиссары, система полномочий, полномочия уездных комиссаров.

The article highlights legal basis of activities of county commissioners of West Ukrainian People's Republic (WUPR), as well as their powers. According to study author concluded that laws and regulations of WUPR at appropriate level have been formed basis of activities of local government in face of county commissioners, as well as their legally enshrined cooperation with Central power of WUPR. At same time county commissioners provide significant terms of reference, which include executive powers, guaranteeing authority, control authority powers in financial and logistic sector, food authority, powers in field of health care, military and emergency powers.

Key words: West Ukrainian People's Republic (WUPR), legislation of WUPR, state bodies of WUPR, county commissioners, system of powers, powers of county commissioners.

Актуальність теми. Проблема системного підходу до визначення та реалізації повноважень органів державної влади ЗУНР має важливе значення, оскільки, по-перше, дає можливість визначити їх спрямованість; по-друге, дозволяє встановити характер взаємодії центральних та місцевих органів державної влади; по-третє, сприяє оцінці ефективності роботи вищевказаних суб'єктів. Варто зауважити, що особлива роль тут належить саме системному підходу до розуміння повноважень повітових комісарів ЗУНР, до вивчення характеру їх взаємодії з Державним секретаріатом, а також у питаннях оцінки ефективності їх діяльності на повітовому рівні.

Питання системи державного апарату ЗУНР, повноважень окремих державних органів неодноразово висвітлювались у історичній та історико-правовій літературі. Значну увагу цим питанням приділяли П.П. Гай-Нижник, М.В. Костицький, В.С. Кульчицький, П.А. Кульчицький, М.М. Мацькевич, М.І. Настюк, В.Я. Савочка, І.А. Смогоржевська, Б.Й. Тищик та інші дослідники.

Разом із тим питання системного аналізу діяльності повітових комісарів ЗУНР, а також проблема деталізації їх повноважень залишилися поза

увагою науковців та потребують додаткового дослідження.

Враховуючи вищенаведене, метою даної статті є дослідження системи повноважень повітових комісарів ЗУНР.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зауважити, що система центральних та місцевих органів державної влади ЗУНР та правова база їх діяльності формувалася дедуктивно, тобто у традиційний спосіб. Спочатку формувались органи центральної влади, а вже потім визначалась організаційно-правова основа функціонування місцевих органів державної влади ЗУНР.

Початок формуванню органів державної влади ЗУНР було покладено 13 листопада 1918 року, коли Національна Рада визначила конституційні засади новоствореної держави, прийнявши Тимчасовий основний закон «Про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії» [1, с. 328]. За даним нормативно-правовим актом найвищим органом влади мали стати Установчі збори ЗУНР, а до їх обрання вся повнота законодавчої влади належала Національній Раді, виконавчої – Державному секретаріатові [3, с. 49].

Протягом наступних днів було прийнято ще декілька важливих законів, які стосувалися процесу організації державно-політичної системи Західноукраїнської Народної Республіки, включаючи і місцеві органи державної влади. Так, 16 листопада на засіданні Української Національної Ради був прийнятий Закон «Про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки» [4, с. 177]. Він став правовою основою діяльності уряду ЗУНР та нижчестоящих органів управління. Згідно із § 1 на території Західноукраїнської Народної Республіки залишилось у силі попереднє австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам, суті і цілям Української держави. У законі вказувалось, що всі службовці і «державна служба бовшої Австрійської держави, котрі зложать письмове приречення» чесно служити Українській державі, залишаються на своїх місцях. Всі адміністративні органи і власті на території Західноукраїнської Народної Республіки «підлягають Державному секретаріату», який є найвищим органом виконавчої влади держави.

Того ж дня, 16 листопада, на виконання Закону «Про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки» і з метою його конкретизації було видано розпорядження Державного секретаріату «Про державну адміністрацію» («Про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки»). У ньому вказувалось, що всі державні службовці колишньої Австро-угорської держави, які складають письмову обіцянку чесно служити Західноукраїнській Народній Республіці, залишаються на своїх місцях. Всі органи виконавчої влади на місцях підлягають Державному секретаріату і відповідним галузевим секретарствам. Керівним органом державної адміністрації в повіті є державний повітовий комісар, «якого іменує й усуває Державний секретар внутрішніх справ» [2, с. 7].

Зберігаючи попередній адміністративно-територіальний поділ, закон встановлював, що у повіті адміністративна влада належить повітовому комісару, який призначався державним секретарем внутрішніх справ. При комісарі шляхом виборів, у яких приймало участь населення повіту, утворювалася т. зв. повітова національна рада з дорадчим голосом. Міських комісарів призначав держсекретар внутрішніх справ, а у містечках і селах (містечкових і сільських громадах) громадських комісарів призначали повітові комісари. При міських, містечкових і сільських комісарах діяли т. зв. «прибічні ради», які обиралися населенням. Закон докладно врегулював компетенцію місцевих органів влади і управління, які у всій своїй діяльності підпорядковувалися урядові. Тимчасово, через відсутність нових законів, залишалось чинним австрійське законодавство. Усі попередні службовці державного апарату, пошт, залізниць і т. д., незалежно від національності, могли залишатися на державній службі й надалі, якщо вони склали письмове зобов'язання чесно служити Українській державі [1, с. 329].

У повіті представником і основним органом державної адміністрації є український державний

повітовий комісар. Повітових комісарів призначає і звільняє Державний секретар внутрішніх справ (§ 5). Їх основним правом і обов'язком є «берегти інтереси української державності і протидіяти всяким способам, скерованим проти неї». Повітові комісари призначали у селах і містечках громадських комісарів, якщо такі ще не були обрані населенням. Вони також мали право оголосити розпущеними місцеві «прибічні громадські ради», призначати до них нові вибори (§10) [1, с. 329].

Повноваження і обов'язки таких комісарів були 1 грудня 1918 р. ретельно зазначені в окремому «Обіжнику Ради державних секретарів до державних повітових комісарів про їх обов'язки та права» (далі – Обіжник) [5, с. 26–27]. Аналіз змісту даного документа дозволяє систематизувати повноваження повітових комісарів наступним чином:

1) представницькі повноваження. Відповідно до п. 1 Обіжника, «державний повітовий комісар є найвищим органом української власті на повіті, і як такий він покликаний в першій мірі стояти на сторожі обов'язуючих законів, приміювати їх точно і справедливо супроти всіх горожан держави без виїмку народності, віроісповідання і стану» [6, арк. 38 зв];

2) гарантійні повноваження. Відповідно до п. 2 Обіжника, «одним із перших обов'язків державного комісара повітового є берегти ладу, спокою, безпеченства життя і майна всіх мешканців, живучих у повіті» [6, арк. 38 зв];

3) контрольні повноваження. Згідно з п. 6 Обіжника, «державний повітовий комісар обов'язаний подбати про те, щоби всі державні уряди повітові функтували правильно і згідно з інтересами держави. Урядників, які відкажуться від зложення приречення, що служити мають вірно Західній Українській Народній Республіці та берегти її інтереси, треба увільнити з уряду та замкнути їм службові побори. Для суддів буде уложено окреме приречення, якого текст буде поданий до відома президентів окружних судів, щоби вони, або уповновласнені ними особи, відібрали від суддів згадане приречення. До того часу дійсно урядуючих суддів треба полишити на їх дотеперішніх становищах. Функціонерів, ділаючих на шкоду держави, державні комісари повітові зависять в урядованні і донесуть про те Державному секретаріату, прекладаючи звіти про причини свого зарядження. Зокрема, треба наладити правильну діяльність карних судів, щоби в краю не ширилися злочини і анархія» [6, арк. 38 зв];

4) повноваження у матеріально-фінансовій сфері. Вони регламентовані у п. п. 7 та 8 Обіжника. За п. 7 Обіжника, «повітові комісаріати прекладати мають Державному секретаріату кожного місяця виказ доходів і видатків свого повіту та пороблять заходи, щоби виказати касову надвижку та переказати її Державному секретаріату на покриття видатків центральної управи. Інструкції про стягнення залеглих податків та зплату воєнних причинків є поміщені в обіжнику Краєвої дирекції скарбу з 13 падолиста 1918 р.». У п. 8 даного документа «Державні повітові комісари зладять негайно інвентуру всього

державного майна, яке знаходиться в повіті, зокрема, майна, полишеного австро-угорським військом, з поданням вартості майна; при тім треба взяти, між іншим, під увагу майно всяких бувших державних і краєвих фондаций, державних лісів, салін, нафтових закопів та будівельних експозитур. До тих виказів слід долучити пропозиції про евентуальне ужиття дотичного майна і надіслати їх до 15 грудня с. р. Державному секретаріатові» [6, арк. 38 зв];

5) продовольчі повноваження. За п. 9 Обіжника, «щоби кожний повіт був заосмотрений рівномірно нафтою і сіллю, треба подати до відома Державного секретаріату кількість місячного запотребування тих артикулів, а Державний секретаріат перекаже відповідну кількість артикулів дотичному повітові» [6, арк. 38 зв];

6) повноваження у сфері охорони здоров'я. Згідно з п. 10 Обіжника, «Для збереження народного здоровля державні комісари повітові докладывают всяких зусиль, щоби в кожному повіті було відповідне число лікарів. Про стан здоровля в повіті треба прекладати Державному секретаріатові місячні звіти» [6, арк. 38 зв];

7) військові та надзвичайні повноваження, які закріплені у п. п. 3 – 5 Обіжника. Зокрема, за п. 3 «Ділами цивільної адміністрації повіту завідую виключно державний повітовий комісар і в тих ділах не видають ніяких заряджень ні рішень військові власті, до яких належить нова виключна компетенція у військових справах. Обі власті – цивільна і військова – мають обов'язок співділити в удержуванні ладу і публічного безпеченства в повіті». Згідно з п. 4, «Як найвищий орган цивільної адміністрації має право державний повітовий комісар уживати помочі війська для виконання своїх заряджень, а військовий комендант обов'язаний йому ту помічати». Відповідно до п. 5 Обіжника, «в першій мірі подбає державний повітовий комісар, щоби в повіті була переведена правильна військова бранка,

до якої обов'язані явитись всі муштини, уроджені в р. 1901, а в граничних східних повітах, в яких Австрія рекрутів ні ополченців не брала, – всі муштини, уроджені в р.р. 1883–1901. У тій цілі в кожному повіті має бути зложена державним повітовим комісаром в порозумінні з військовою повітовою командою асетерункова комісія, яка в случаї потреби при військовій асистенції в кожній громаді переведе бранку всіх пописових муштин української народності. Коли би на місці не було можна скласти повної асетерункової комісії, то державний повітовий комісар віднесе ся до окружної військової команди, щоби вона ту комісію доповнила. Припильнує також державний повітовий комісар, щоби всі муштини, уроджені в р.р. 1883–1901, які служили в австро-угорській армії, негайно зголосилися до українського війська» [6, арк. 38 зв].

Разом із тим, крім значного обсягу повноважень, у порядку п. 11 «Обіжника Ради державних секретарів до державних повітових комісарів про їх обов'язки та права» на повітових комісарів покладался обов'язок «Дня 10 кожного місяця повітові державні комісари прекладати мають Державному секретаріатові окремими посланцями або поштою точні звіти про політичне положення та про адміністрацію в повіті» [6, арк. 38 зв].

Висновки. Таким чином, у законодавчих та підзаконних актах ЗУНР на належному рівні було сформовано засади діяльності органів місцевої державної влади в особі повітових комісарів, а також юридично закріплено їх взаємодію з центральною державною владою ЗУНР. Слід також зауважити, що повітовим комісарам у цій сфері надавалось значне коло повноважень, у системі яких доцільно виокремити представницькі повноваження, гарантійні повноваження, контрольні повноваження, повноваження у матеріально-фінансовій сфері, продовольчі повноваження, повноваження у сфері охорони здоров'я, військові та надзвичайні повноваження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гай-Нижник П.П. Формування органів державної влади та управління ЗУНР (1918–1920 р.р.) / П.П. Гай-Нижник // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства. – К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2009. – Вип. XXIII. – С. 326–348.
2. Збірник законів, розпорядків та обіжників, проголошених Державним секретаріатом Західноукраїнської Народної Республіки. – Станіслав, 1918. – С. 5–7.
3. Костицький М.В. Західноукраїнська Народна Республіка (1918–1923) / М.В. Костицький, Б.Й. Тищик. – Л., 1992. – 98 с.
4. Кульчицький В.С. Історія держави і права України [Текст]: навч. посібник / В.С. Кульчицький, М.І. Настюк, Б.Й. Тищик. – Львів: Світ, 1996. – 296 с.
5. Тищик Б.Й. Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 р.р. / Б.Й. Тищик, О.А. Вівчаренко. – Коломия, 1993. – 120 с.
6. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф. 2192. – Оп. 2. – Спр. 3. – Арк. 38–38 зв.