

ОРГАНЫ МЕСТНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ  
И САМОУПРАВЛЕНИЯ  
НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ  
(IX век – 30-е годы XX века)

*Рекомендовано  
Учебно-методическим объединением  
по гуманитарному образованию в качестве пособия  
для студентов учреждений высшего образования,  
обучающихся по специальности  
1-23 01 13 «Историко-архивоведение»*

---

МИНСК  
БГУ  
2019

УДК 352(476)(091)(075.8)

ББК 67.400.73(4Бел)Г.я73

О-64

Авторы:

**Э. М. Савицкий** (введ.), **С. Н. Темушев** (разд. 1; карты),  
**С. Л. Луговцова** (разд. 3), **В. А. Подолинский** (разд. 2),  
**С. Н. Ходин** (разд. 4), **С. А. Елизаров** (разд. 4),  
**А. Н. Вабищевич** (разд. 5)

Под общей редакцией С. Н. Ходина

Рецензенты:

кандидат исторических наук *А. Е. Рыбаков*;  
кандидат исторических наук *В. С. Макаревич*

**Органы** местного управления и самоуправления на территории  
О-64 Беларуси (IX век — 30-е годы XX века) : пособие / Э. М. Савицкий [и др.] ; под общ. ред. С. Н. Ходина. — Минск : БГУ, 2019. — 199 с., [6] л. цв. ил.

ISBN 978-985-566-645-6.

В пособии раскрываются общие закономерности становления и развития органов местного управления и самоуправления на территории современной Беларуси, их система, статус, структура на основных этапах белорусской государственности. Дана характеристика административно-территориального устройства, освещены порядок образования, виды и формы выполняемой государственной деятельности, эволюция внутренней организационной структуры, ее специфические черты.

Для студентов, обучающихся по специальности 1-23 01 13 «Историко-архивоведение».

УДК 352(476)(091)(075.8)

ББК 67.400.73(4Бел)Г.я73

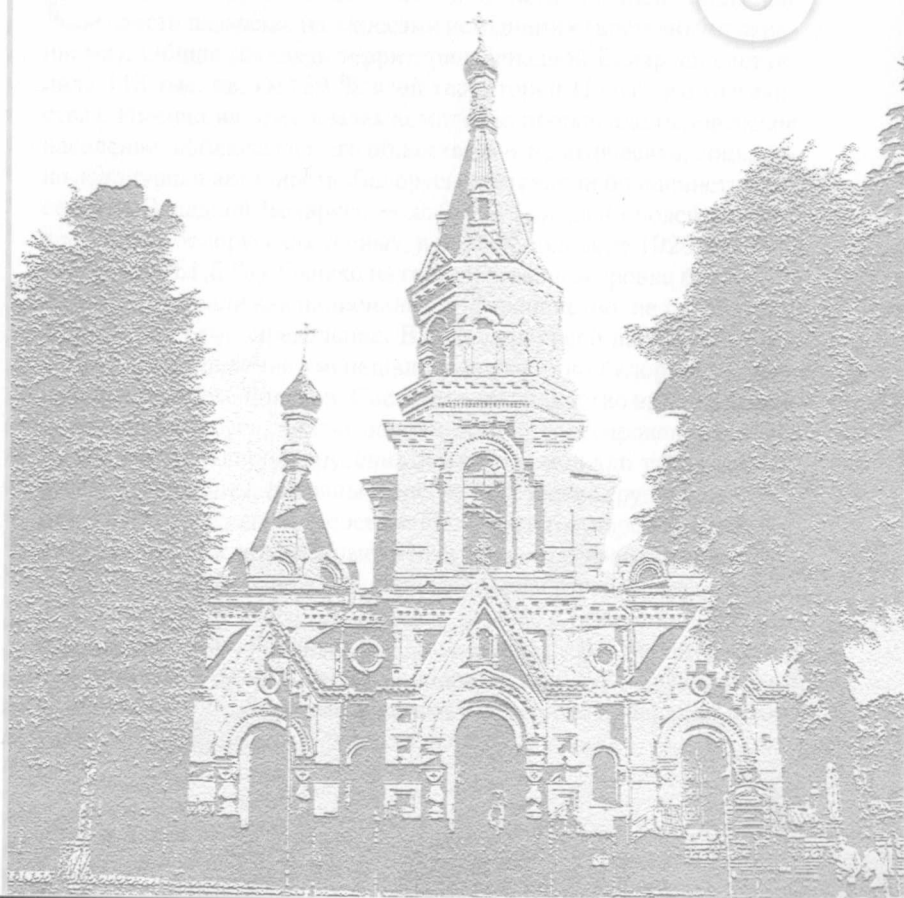
ISBN 978-985-566-645-6

© Темушев С. Н., карты, 2019  
© БГУ, 2019

АДМИНИСТРАЦИЯ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
УСТАСТВА

ОРГАНЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
И САМОУПРАВЛЕНИЯ  
НА ТЕРРИТОРИИ  
ЗАПАДНОЙ БЕЛАРУСИ

5



## АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО



Согласно Рижскому мирному договору от 18 марта 1921 г. западнобелорусские земли вошли в состав Польши. Польские власти называли их «кресами всходними» (восточными окраинами). Общая площадь территории Западной Беларуси составляла 113 тыс. кв. км (29 % всей территории Польского государства). Именно на этих землях компактно проживало белорусское население, наблюдалась его общественно-политическая, социально-культурная активность. Белорусы составляли большинство населения Западной Беларуси — до 70 % (согласно подсчетам современных белорусских ученых, в первой половине 1920-х гг. они составляли 61,5 %). Однако на государственном уровне белорусов квалифицировали как национальное меньшинство, не признавали их право на самоопределение. В ходе переписей населения 1921 и 1931 гг. умышленно уменьшалось количество белорусов и увеличивалось число поляков. Составляя меньшинство на территории Западной Беларуси, поляки заняли там привилегированное положение. На западнобелорусских землях проживали также евреи, русские, украинцы, литовцы и другие этнические группы. Белорусское население в составе Польского государства формально получило конституционные, международные гарантии политического и правового равенства, свободного развития культуры, языка и исполнения религиозных обрядов. Однако в отношении белорусов и других национальных меньшинств польское правительство при помощи государственного аппарата, учебных заведений, печати, католической церкви и других институтов проводило политику полонизации.

На западнобелорусских землях была проведена унификация административно-территориального деления с центральными и западными регионами Польского государства. Территория была разделена на воеводства, которые состояли из поветов (уездов), поветы — из гмин, гмины — из громад (общин).

Западнобелорусские земли были включены в состав Виленского и Новогрудского воеводств, составляли большинство Полесского воеводства (без Камень-Каширского, Сарненского поветов) и восточную часть Белостокского воеводства. На территории Новогрудского воеводства (центр — г. Новогрудок) в 1921—1939 гг. находились Барановичский, Воложинский, Лидский, Новогрудский, Несвижский, Слонимский, Столбцовский, Щучинский поветы, центрами которых являлись одноименные западнобелорусские города. В Полесском воеводстве (центр — г. Брест, в 1923—1939 гг. именовался Брест-над-Бугом) в это время существовали Брестский, Дрогичинский, Кобринский, Коссовский (в 1935—1939 гг. — Ивацевичский), Лунинецкий, Пинский, Пружанский, Столинский поветы с одноименными поветовыми центрами. Часть западнобелорусских земель оказалась в составе Белостокского воеводства (центр — г. Белосток), образованного 14 августа 1919 г. Они находились в Августовском (г. Августов), Белостокском (г. Белосток), Бельском (г. Бельск Подляский), Сокулковском (местечко Сокулка), Сувалковском (г. Сувалки) поветах. 19 февраля 1921 г. к Белостокскому воеводству были присоединены Волковысский (г. Волковыск), Гродненский (г. Гродно), Беловежский (местечко Беловеж) поветы. В августе 1922 г. Беловежский повет был ликвидирован и включен в состав Бельского повета.

После присоединения срединной Литвы к Польше в апреле 1922 г. был образован Виленский округ. 20 января 1926 г. он стал Виленским воеводством с центром в Вильно. В его состав вошли следующие поветы: Ошмянский (центр — г. Ошмяны), Браславский (г. Браслав), Вилейский (г. Вилейка, в 1921—1922 гг. находился в Новогрудском воеводстве), Виленско-Трокский (г. Вильно), Дисненский (в 1921—1926 гг. входил в Новогрудское воеводство, его центром было местечко Глубокое), Свенцянский (г. Свенцяны), Постава́ский с центром в Поставах (образован 1 января 1926 г. из ликвидированного Дуниловичского повета и части Свенцянского повета). В 1927 г. к ним добавился вновь образованный Молодечненский повет (г. Молодечно). Дуниловичский повет (центр — местечко Дуниловичи) входил в 1921—1922 гг. в Новогрудское воеводство, а в 1922—1925 гг. был в составе Виленской земли.

Низовой единицей административно-территориального деления являлись гмины. В ходе изменения границ поветов, ликвидации или создания новых происходили изменения и границ гмин, упразднение, создание новых или объединение. Часто они были связаны с экономией затрат на содержание управленческого аппарата. В целом установленное на западнобелорусских землях административно-территориальное деление (воеводства, поветы, гмины) сохранялось до воссоединения их с БССР осенью 1939 г.

## ВОЕВОДСКИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ

Польские административные органы власти начали создаваться на территории Западной Беларуси после занятия ее польскими войсками уже в 1919 г. 2 августа 1919 г. было принято временное Положение об организации административных властей второй инстанции, которое сразу же начало действовать в образованном Белостокском воеводстве. Окончание советско-польской войны ускорило процесс формирования воеводских властей. Вначале по распоряжению польского правительства от 18 ноября 1920 г. были созданы три административных округа (Волынский, Новогрудский, Полесский) во главе с начальниками округов. После образования Новогрудского и Полесского воеводств, согласно постановлению польского правительства от 21 марта 1921 г., там организовывались административные власти второй инстанции — воеводская администрация во главе с воеводой. Кандидатуру на должность воеводы предлагал министр внутренних дел, утверждало правительство, окончательное назначение производил правитель польского государства Ю. Пилсудский. Заместителем воеводы являлся вице-воевода. После присоединения срединной Литвы к Польше там согласно распоряжению Совета Министров Польши от 8 июня 1922 г. создавалась такая же административная власть второй инстанции Виленщины.

Воевода обладал очень широкими полномочиями — к его компетенции относились все дела государственной администрации, кроме вопросов, переданных в ведение военных, судебных, казначейских, школьных органов власти, администрации железнодорожного транспорта, почты и связи. Воевода должен был обеспечивать общественную безопасность на территории воеводства, осуществлял надзор за деятельностью общественных объединений, должен был сотрудничать с военными властями, планировал бюджет воеводского управления, подотчетных структур и т. д.

После майского (1926 г.) государственного переворота воеводы получили больше самостоятельности при формировании органов власти. На территории воеводства воеводе подчинялись все государственные административные органы и службы, органы самоуправления. Воеводы регулярно представляли в польское правительство отчеты об общей ситуации в воеводстве, деятельности политических партий и общественных организаций, состоянии национальных меньшинств, конфессий и др.

Распоряжением президента Польши «Об организации и сфере деятельности властей общей администрации» от 19 января 1928 г. было сохранено прежнее административно-территориальное деление на воеводства, поветы,

гмины. К властям общей администрации относились воевода, поветовый (городской) староста, комиссар правительства, а также коммунальные органы. Кандидатуру воеводы, как и раньше, предлагал министр внутренних дел, после поддержки правительства окончательное решение о назначении воеводы принимал президент Польши. Полномочия воеводы закреплялись распоряжением польского правительства от 2 июля 1931 г. и распоряжением министра внутренних дел от 25 августа 1936 г. После принятия апрельской (1935 г.) Конституции Польши воевода стал подчиняться непосредственно премьер-министру. Как представитель правительства воевода возглавлял общую администрацию на территории воеводства. Таким образом, воеводы получали еще большие, почти неограниченные полномочия.

На должность воевод назначали только поляков, уроженцев коренных польских земель, выходцев из состоятельных кругов, представителей политической и военной элиты. В Полесском воеводстве эту должность занимали Валерий Роман (1921–1922 гг.), Станислав Довнарлович (1922–1924 гг.), Казимир Млодзяновский (1924–1926 гг.), Ян Крахельский (1926–1932 гг.), Вацлав Костек-Бернацкий (1932–1939 гг.), а также исполнял обязанности полесского воеводы в 1937 г. Ежи де Трамекурт. Новогрудскими воеводами являлись Чеслав Крупский (исполнял обязанности воеводы в 1921 г.), Владислав Рачкевич (1921–1924 гг.), Марьян Жегота-Янушайтис (1924–1926 гг.), Зигмунт Бечкович (1926–1931 гг.), Вацлав Костек-Бернацкий (1931–1932 гг.), Стефан Свидерский (1932–1935 гг.), Адам Соколовский (1935–1939 гг.). Во главе Виленского округа (1922–1925 гг.) стояли делегаты правительства Владислав Солтан (1922 г.), Валерий Роман (1922–1924 гг.), Владислав Рачкевич (1924–1925 гг.), Ольгерд Малиновский (1925 г.). С образованием в 1926 г. Виленского воеводства его руководителями стали Ольгерд Малиновский (исполнял обязанности воеводы в 1925–1926 гг.), Владислав Рачкевич (1926–1930 гг.), Стефан Картиклис (1930–1931 гг.), Зигмунт Бечкович (1931–1933 гг.), Марьян Янковский (исполнял обязанности воеводы в 1933, 1935 гг.), Владислав Яшолт (1933–1935 гг.), Людвик Боцянский (1935–1939 гг.), Артур Марушевский (1939 г.). Для многих из них должность воеводы являлась ступенькой для занятия министерских или других постов в Варшаве. Были случаи, когда воеводы были вынуждены досрочно и бесславно оставлять свою должность. Например, после инцидента с С. Довнарловичем, когда 24 сентября 1924 г. на участке между станциями Парахонск и Ловча партизаны напали и ограбили поезд, в котором ехал воевода с чиновниками, дальнейшее нахождение его на высокой должности было исключено.

Среди воевод сторонниками активного применения полицейско-административных методов руководства являлись полесский воевода В. Костек-Бернацкий, виленский воевода Л. Боцянский и др. Не случайно В. Костек-Бер-

нацкий, который был инициатором открытия в 1934 г. Береза-Картузского концлагеря, в коммунистической печати назывался «верной собакой Пилсудского», «вешателем», «палачом» и т. д. Он исключал всякую самостоятельность поветовых старост, устраивал тайные инспекции, переодевшись в местного крестьянина, при этом негативно относился к проявлениям коррупции. Специальная комиссия польского эмиграционного правительства в годы Второй мировой войны дала следующую характеристику В. Костек-Бернацкому: «Высоко самоуверенный и бездарный человек, никогда не принимал чужого мнения, когда оно не совпадало с его мыслью. Никогда не признавал права... Человек без всякой совести и морали».

Полесский воевода С. Довнарлович в 1923 г. направил в МВД Польши докладную записку «Очерк программы, заданий и государственных работ на Полесье». Предложенные им мероприятия должны были ускорить процесс колонизации Полесья. Предлагалось изменить административные границы Полесского воеводства, создать сплоченную местную администрацию, которая «имеет высокое осознание задач и наделена значительной властью». Согласно С. Довнарловичу, надо было подбирать в польские органы власти благонадежные в политическом отношении кандидатуры, имеющие высокую квалификацию, удалить со всех должностей в государственном аппарате лиц непольской национальности.

После майского (1926 г.) государственного переворота на должности воевод назначались сторонники режима санации, преимущественно из высшего офицерского состава (среди них полковники Я. Крахельский, В. Костек-Бернацкий, Л. Боцянский и др.).

При воеводе распорядительным органом являлось воеводское управление. Воеводское управление оказывало содействие воеводе в его взаимоотношениях с вышестоящими государственными органами Польского государства, осуществляло руководство и надзор за подчиненными воеводе властями и службами.

Структура воеводского управления постоянно изменялась. Она включала в себя отделы, которые по мере необходимости делились на отделения, секторы (*польск.* *referaty*). Как правило, в воеводское управление входили такие отделы, как президиальный (общий), административный, самоуправления, которые относились к компетенции МВД Польши, а также безопасности, военный, финансово-бюджетный, дорожно-строительный, продуктового обеспечения, общественного здоровья, труда и социальной опеки, промышленности, сельского хозяйства, окружная дирекция общественных работ и др. В 1930-е гг. в структуре воеводских управлений появились отделы сельского хозяйства и аграрных реформ, создавались общественно-политические отделы, были упразднены административные, а их функции переданы другим отделам — общему и общественной безопасности. Изменения в воеводских управлениях зависели от из-



менений в польском правительстве, где появлялись новые министерства или ведомства, происходило перераспределение их полномочий.

Всем государственным служащим предписывалось проявлять заботу о нуждах местного населения, избегать формализма в своей деятельности. Однако в реальности это не выполнялось. Воеводы требовали от поветовой администрации, органов государственной полиции решительно бороться с «антигосударственным элементом», активно проводить полонизацию западнобелорусского населения.

Конституцией Польши 1921 г. было продекларировано создание органов воеводского самоуправления. Однако на основе местного законодательства они действовали лишь на тех польских землях, которые были в конце XVIII — начале XX в. в составе Пруссии. На территории Западной Беларуси это не было реализовано. Первые попытки организовать самоуправление были предприняты в 1919—1920 гг. в Белостокском воеводстве, куда вошли Гродненский, Волковысский поветы. Согласно распоряжению польского правительства от 13 ноября 1919 г. при воеводе создавалась воеводская рада (совет) с рекомендательными функциями. Распоряжением польского правительства от 19 марта 1924 г. образование воеводских рад предусматривалось и на территории Новогрудского, Полесского воеводств, Виленского округа.

Однако начало деятельности коллегиальных органов воеводского уровня на западнобелорусских землях было положено распоряжением президента Польши «Об организации и сфере деятельности властей общей администрации» от 19 января 1928 г., по которому при воеводах временно создавались воеводские рады и отделы. Воеводская рада состояла из членов, избранных поветовыми сеймиками и радами городов, выделенных из поветовых коммунальных союзов (по одному человеку). Воеводская рада являлась совещательным органом при воеводе. На заседаниях воеводской рады, которые проводились не реже одного раза в год, председательствовал воевода. На итоговом заседании рады воевода должен был представлять годовой отчет об общей ситуации в воеводстве, деятельности на его территории государственной администрации, планах на будущий год, заслушать рекомендации воеводской рады.

При воеводе создавался также воеводский отдел, в состав которого входили воевода или вице-воевода, два государственных служащих, шесть избранных воеводской радой человек (членов и их заместителей). Заседания воеводского отдела созывались по мере необходимости. Решения воеводского отдела являлись рекомендательными. Если воеводский отдел не был организован или его нельзя было оперативно создать, то воевода принимал решение единолично. Воеводская рада и отдел могли быть досрочно распущены министром внутренних дел. Процедура избрания членов воеводских коллегиальных органов была предусмотрена распоряжением министра внутренних дел Польши от 23 марта 1928 г.

В действительности заседания воеводских рад на западнобелорусских землях происходили редко и нерегулярно. Незначительным было количество вопросов, рассмотренных на заседаниях воеводских рад. Как правило, утверждались решения органов поветового и гминного самоуправления, обсуждались решения административных органов власти, проводился надзор за деятельностью органов самоуправления и др. Созданные вместо органов самоуправления коллегиальные органы (воеводская рада и отдел) были полностью зависимы от воеводской администрации. Воевода являлся председателем воеводской рады, в воеводском отделе также руководил воевода или вице-воевода. Самостоятельность (в ограниченных рамках) воеводских коллегиальных органов проявлялась лишь при надзоре за органами самоуправления. В целом в государственном управлении была жесткая централизация.

### ПОВЕТОВЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Уже во время советско-польской войны на западнобелорусских землях возникали польские административные органы. Согласно постановлению польского правительства от 28 августа 1919 г. там создавались временные органы власти первой инстанции — поветовые администрации (староства) во главе со старостой. Староста, его заместитель назначались министром внутренних дел Польши. Компетенция старосты была расширена постановлением польского правительства от 13 ноября 1919 г. Она охватывала все дела государственной администрации, которые не относились к компетенции других государственных структур и органов самоуправления в пределах повета. Староста был обязан заниматься вопросами государственной безопасности, общественных объединений, военно-мобилизационными проблемами, делами вероисповеданий, социальной опеки, охраны труда, надзором за прессой и др. Ему подчинялись руководители гмин, городского самоуправления.

Вначале поветы делились на районы (до шести), которые возглавляли начальники районов. В каждом районе насчитывалось от трех до пяти гмин. Начальник района подчинялся непосредственно старосте. Районы были временными административными единицами в составе поветов. Они были упразднены согласно распоряжению польского правительства от 1 января 1922 г. Однако и после этого на виленщине, полесье еще некоторое время прежнее административное деление сохранялось.

Компетенция старосты была изложена в распоряжении президента Польши от 19 января 1928 г. Староста на территории повета (подобно тому как во-

евода в воеводстве) обладал широкими полномочиями, почти неограниченной властью. Фактически под его контролем находились все сферы жизни местного населения. От административных властей полностью зависели органы самоуправления на территории повета. Кроме поветовых старост были и городские старосты, которых назначал министр внутренних дел Польши. Однако на территории Западной Беларуси городских старост не было, кроме Вильно.

Структура поветовых староств не была постоянной, она была уточнена распоряжением министра внутренних дел Польши от 30 июня 1930 г. Как правило, поветовое староство состояло из общего, организационного, административного (уголовно-административного), военного, строительного, ветеринарного, мелиорационного секторов, секторов общественной безопасности, здравоохранения, социальной опеки, земледелия и земельных реформ, охраны леса, инвалидов войны и др. При необходимости секторы имели по несколько отделений. Общее количество секторов в поветах было разным, достигало даже 15–16.

Одной из основных функций поветовой и воеводской администрации являлось обеспечение общественного порядка, борьба с «антигосударственными элементами», к которым причисляли коммунистов и сочувствующих, деятелей западнобелорусского национального движения и других общественных активистов. Для этого использовались органы польской государственной полиции (комендатуры, участки).

Поветовые староства комплектовались из поляков, уроженцев центральных воеводств Польши. Вначале военные власти содействовали формированию органов гражданской администрации на местах. Жителей западнобелорусских земель не разрешалось привлекать в качестве служащих в староства, что негативно сказывалось на эффективности их работы. Согласно секретному приказу от 19 августа 1922 г. всех служащих непольской национальности необходимо было уволить. Такое тотальное недоверие к непольским представителям серьезно обострило проблему обеспеченности кадрами как на поветовом, так и воеводском уровнях администрации. Имеющиеся кадры управленцев в основном не владели местными языками, что создавало трудности в их работе. Принятые польским сеймом 31 июля 1924 г. «кресовые законы» — Закон о государственном и служебном языке в государственных учреждениях и органах самоуправления, Закон о языке и организации школьного дела для национальных меньшинств, Закон о языке в судах, прокуратуре и нотариальных учреждениях — предоставляли белорусскому, украинскому, литовскому населению определенные права в использовании родного языка в отношениях с властями, судебными учреждениями, установили принципы организации просвещения на национальных языках. Однако в контактах с местным населением польские чиновники и служащие использовали государственный (польский) язык.

В условиях недоверия к западнобелорусскому населению польским властям было сложно получить от него поддержку. Ставка была сделана на польских колонистов — осадников, которые чаще всего выполняли обязанности солтысов, войтов, лавников.

Среди чиновников и служащих воеводского и поветового уровней администрации часто наблюдались злоупотребления властью, бюрократизм, волокита, пренебрежительное отношение к местному населению. При подборе кадров в первую очередь учитывалась их принадлежность к польской национальности, католичеству, степень политической лояльности, а не профессионализм, авторитет и уважение жителей региона, поэтому для населения Западной Беларуси Польское государство с его административно-полициейским аппаратом оставалось чужим. Польского чиновника, полицейского и даже учителя считали «паном», проводником директив польского правительства.

Как отмечал этносоциолог Ю. Обрембский, «политическое завоевание полесской деревни происходило не через связь полесского крестьянина с жизнью польского общества, а за счет опоячивания местной администрации вплоть до самых низших ее уровней». Чрезмерная полонизация местной администрации являлась одним из важных факторов, создававших барьер в отношениях между местным населением и органами власти. Например, в декабре 1932 г. в Кобринском повете среди чиновников и служащих государственной администрации национальный состав был следующим: 261 поляк, 18 русских, 9 белорусов, 3 еврея, 2 украинца.

Отдельные чиновники высокого уровня критиковали такой подход в кадровой политике, признавали его ошибочным и негативным для интересов Польского государства. Новогрудский воевода М. Жегота-Янушайтис на съезде поветовых старост 2 апреля 1926 г. призывал привлекать белорусов к сотрудничеству в самоуправлении, социальной защите. Полесский воевода Я. Крахельский в циркуляре от 22 августа 1930 г. подвергал критике поветовых старост за отрицательное отношение к белорусам. Он считал самым вредным для государственных интересов Польши не белорусское или украинское национальное движение, а польский национализм. Полесский воевода В. Костек-Бернацкий 5 июля 1933 г. сообщал в МВД Польши о том, что не все чиновники заботились об авторитете власти и часто в своей деятельности руководствовались собственными политическими взглядами. О повышении авторитета польских властей на местах неоднократно писали в прессе активисты лагеря «пилсудчиков» Л. Василевский, Т. Голувко.

Создание органов поветового самоуправления — поветовых коммунальных союзов — было определено Временным положением от 4 февраля 1919 г. Коммунальные союзы наделялись правами юридического лица. В 1929 г. в Виленском воеводстве было 8, в Новогрудском — 7, в Полесском — 10 поветовых

коммунальных союзов. Они занимались хозяйственными вопросами, управлением имуществом, поддержкой сельского хозяйства, промышленности, ремесел и торговли, строительством и ремонтом дорог, здравоохранением, созданием и содержанием больниц и санитарных заведений, оказанием помощи учреждениям образования, благотворительностью и др.

Руководящим органом поветового коммунального союза являлся поветовый сеймик. С 1933 г. представителем поветового союза самоуправления стала поветовая рада (поветовый совет). Согласно закону от 3 февраля 1921 г. города с населением свыше 10 тыс. человек избирали в поветовый сеймик трех делегатов, 15–20 тыс. человек — четырех, более 20 тыс. человек — пять. В сельских гминах делегатов избирала гминная рада. Делегаты должны были обязательно уметь читать по польски. Поветовый сеймик являлся распорядительным и контролирующим органом: занимался утверждением поветового бюджета, налогообложением, выплатами и другими текущими вопросами.

Согласно закону от 23 марта 1933 г. избирательная коллегия, которая состояла из членов гминных рад и правлений, избирала членов поветовой рады (радных). Кандидат на должность поветового радного должен был владеть письменным и устным польским языком. Однако для восточных воеводств Польши (в том числе западнобелорусских земель) введение данного требования откладывалось на пять лет, что было связано с трудностями в комплектовании состава поветовых рад. Кроме радных в состав поветовых рад входили также члены поветового отдела. Поветовая рада избиралась сроком на пять лет.

Деятельность поветовых рад не отличалась высокой эффективностью, не пользовалась доверием у местного населения. Это было вызвано недовольством людей различными коммунальными налогами, слабой профессиональной подготовкой кадров управленцев, нередко отрицательным морально-этическим обликом чиновников и служащих. Заседания поветовых рад проходили нерегулярно, иногда вообще не проводились. Негативно сказывалось на эффективности работы органов поветового самоуправления недостаточное их финансирование.

Согласно Закону «О частичном изменении организации территориального самоуправления» от 23 марта 1933 г. постоянным контролирующим органом поветовой рады являлась избираемая ею ревизионная комиссия. В структуре поветовых сеймиков по их усмотрению создавались также другие необходимые комиссии — сельскохозяйственные, дорожные, санитарные, комиссии по просвещению, социальной опеке и др.

До изменений 1933 г. поветовым сеймиком в состав поветового отдела избирались сроком на три года шесть членов, проживающих в данном повете, которые получали право быть избранными в городские или гминные рады. Возглавлял поветовый отдел председатель поветового сеймика или его заместитель. Согласно упомянутому Закону от 23 марта 1933 г. в состав пове-

того отдела можно было избирать только гражданина Польши, имеющего избирательные права, знающего польский язык, владеющего определенным практическим опытом. Срок полномочий поветовой рады, поветового отдела увеличился до пяти лет.

Поветовый отдел занимался подготовкой дел для заседания поветового сеймика, решением задач, не требующих утверждения сеймика, исполнял различные обязанности, предписанные законами и вышестоящими органами государственной власти, осуществлял надзор за деятельностью органов местного самоуправления, которые не были выделены из состава поветового коммунального союза. Поветовому отделу подчинялись также бургомистры, лавники магистратов, войты, солтысы. Председателем поветового отдела являлся поветовый староста, который фактически выполнял исполнительные функции в поветовом коммунальном союзе. Вначале надзор за деятельностью поветовых коммунальных союзов осуществлял министр внутренних дел Польши. Им же утверждались решения поветовых рад (сеймиков) по вопросам налогов, недвижимости, инвестиций, торговых монополий, бюджета поветового коммунального союза и др.

Таким образом, поветовые органы самоуправления не были независимы от государственной администрации. Поветовые сеймики (с 1933 г. — поветовые рады) так и не смогли стать реальными органами самоуправления, так как были ограничены в своей деятельности как поветовыми старостами, так и вышестоящими польскими административными властями. Согласно закону от 23 марта 1933 г. надзорные органы получили право утверждать органы самоуправления, распускать их, утверждать выборы в гминах и городах. Руководство поветовым самоуправлением полностью подчинялось поветовому старосте, который мог утверждать или отклонять решения органов самоуправления. Польские административные власти не были заинтересованы в существовании самостоятельных поветовых органов самоуправления на территории Западной Беларуси, поэтому такое самоуправление являлось декоративным и не отвечало интересам, потребностям местного населения.

## ОРГАНЫ СЕЛЬСКОГО И ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Сельское самоуправление.* Местное самоуправление на западнорусских землях начало создаваться с 1919 г. — сразу после занятия их польскими войсками во время советско-польской войны. В 1919—1920 гг. было принято несколько распоряжений Генерального комиссара восточных земель относительно деятельности поветовых, городских и гминных органов на местах. Каждый повет являлся поветовым коммунальным союзом, куда входили

ли гмины и города. Городские и сельские гмины являлись самоуправляемыми территориальными единицами. Органы сельского самоуправления начали создаваться согласно распоряжению Генерального комиссара восточных земель о гминном самоуправлении от 26 сентября 1919 г. В октябре 1919 г. поветовый комиссар начал именоваться поветовым старостой с теми же полномочиями.

В сельском самоуправлении низовой единицей являлась громада (*пол. gromada*) — община, которая включала отдельную деревню, поместье, фольварок или их вместе. Громада имела имущественные права, распоряжалась доходами от имеющегося имущества.

Органами власти в громаде являлись солтыс (*пол. sołtys*), рада (совет) громады (громадская рада), собрание громады (громадское собрание). Согласно распоряжению Генерального комиссара восточных земель о гминном самоуправлении от 26 сентября 1919 г. солтыс являлся представителем исполнительной власти громады. Солтыс избирался сроком на один год громадским собранием из числа членов громады, после чего утверждался поветовым старостой. Если последний не утверждал кандидата, назначались повторные выборы. Если и после них избранный не удовлетворял требованиям поветового старосты, тот сам назначал солтыса (его заместителя) сроком на один год. Солтыс мог быть отстранен от власти поветовым старостой, который в таком случае назначал новые выборы.

Согласно Закону «О частичном изменении организации территориального самоуправления» от 23 марта 1933 г. общий надзор за деятельностью громады осуществлял поветовый староста, который назначал выборы солтыса и его заместителя. Солтыс и его заместитель по этому закону избирались громадской радой (при ее отсутствии — громадским собранием) сроком на три года. Сама процедура избрания солтыса и его заместителя была определена специальным положением, изданным по распоряжению министра внутренних дел Польши. Для избираемых кандидатов на должность солтыса и его заместителя вводился возрастной ценз (от 30 лет), срок проживания на территории громады (более года), обязательное владение устным и письменным польским языком. Распоряжением министра внутренних дел последнее условие (о владении польским языком) в восточных воеводствах Польши (т. е. на западнобелорусских и западноукраинских землях) было отложено на пять лет. Согласно следующему распоряжению министра внутренних дел от 20 октября 1936 г. обязательное владение польским языком отменялось на один избирательный срок.

Солтыс подчинялся непосредственно войту, который возглавлял гмину, куда входила громада. Солтыс представлял громаду в гминном правлении, государственных и других органах.

При вступлении в должность солтыса проводилась его присяга на верность Польскому государству. Были отдельные присяги для католиков и православ-

ных. Если кандидат на должность солтыса (заместителя солтыса) не приносил присягу, то поветовый староста его не утверждал. В таком случае предстояли повторные выборы. Поводом для отказа утверждать избранного солтыса (его заместителя) могли быть его конфессиональная принадлежность (приверженец протестантизма и др.), политическая неблагонадежность. Преимущество при назначении на должность солтыса отдавалось политически лояльным кандидатам, полякам или белорусам-католикам, а также тем, кто ранее служил в польской армии.

Солтыс как служащий выполнял приказы, распоряжения гминных рад, государственных органов по хозяйственной деятельности, поддержанию общественного порядка на территории громады. За выполнение должностных обязанностей получал ежемесячную зарплату из денежных средств гмины.

Солтыс был обязан созывать громадское собрание, проводить его заседания, готовить для него вопросы к рассмотрению, выполнять решения собрания (рады) громады, осуществлять надзор за состоянием дорог, мостов, выполнением натуральных повинностей, сбором налогов и выплат, распоряжением имущества и доходов громады.

Так как при взыскании многочисленных налогов и повинностей у солтыса обычно складывались сложные взаимоотношения с местным населением и приходилось испытывать давление со стороны польских административных властей, у людей не было большого интереса становиться солтысом.

Органом самоуправления громады являлась ее рада (совет), при ее отсутствии — громадское собрание. Рада избиралась в тех громадах, где проживало более 200 человек, но могла созываться с согласия воеводских властей и при меньшем количестве населения. Согласно Закону «О выборах членов рад громад, гмин и поветов» от 16 августа 1938 г. для избрания в раду громады кандидат должен был иметь возраст 27 лет, один год проживать на территории громады. Введение возрастного ценза лишало молодежь прав местного самоуправления. Рада громады по этому Закону избиралась сроком на пять лет. В ее состав входили солтыс, его заместитель, члены рады (радные) — их количество зависело от численности населения и составляло от 2 до 30.

Радой (собранием) громады принимался бюджет, распределялись доходы, контролировалась деятельность солтыса, определялись нужды громады и др. При необходимости рада (собрание) громады создавала комиссии: ревизионную, хозяйственную, дорожную, санитарную и др.

Громада непосредственно определяла состав рады гмины, но не имела права назначать налоги для населения, привлекать его к выполнению натуральных повинностей. Органы самоуправления громады на территории Западной Беларуси сыграли свою положительную роль в налаживании повседневной жизни крестьянства: повышали уровень культуры, хозяйственного положения,



заботились о санитарно-эпидемиологической ситуации и др. Им приходилось заниматься строительством и содержанием общественных строений (административных зданий, библиотек, изб-читален, общественных школ, жилья для учителей); дорожным строительством; оказанием помощи малоимущим жителям громады; содержанием пожарной команды; строительством водопроводов, бань, спортивных площадок, кладбищ; пропагандой туризма; оказанием помощи ветеринарному надзору. Они сотрудничали с общественными организациями. Эта деятельность была особенно востребована во время послевоенного восстановления в первой половине 1920-х гг., для преодоления тяжелых последствий мирового экономического кризиса в первой половине 1930-х гг. Основное бремя расходов на перечисленные выше нужды ложилось на плечи западнобелорусского крестьянства. Кроме того, польские административные власти постоянно вмешивались в принятие решений громады, что свидетельствовало о недоверии к местному населению.

Сельская гмина (*пол. gmina*) являлась более крупной территориальной единицей местного самоуправления. Согласно распоряжению Генерального комиссара восточных земель о гминном самоуправлении от 26 сентября 1919 г. сельская гмина состояла из деревень, малых усадеб, фольварков, поселков и других населенных пунктов, объединенных в громады. Гмина занималась вопросами материального обеспечения, просвещения, охраны здоровья, санитарного состояния населения, проживающего на ее территории.

В результате проводимых изменений в административно-территориальном делении в воеводствах, поветах количество гмин в западнобелорусском регионе изменялось. В 1933 г. в Новогрудском воеводстве было 87 гмин, в Полеском — 79, Виленском — 96. Распорядительным и контролирующим органом власти в гмине являлась рада (совет) (гминная рада). Она имела довольно обширные полномочия (контролировала деятельность гминного правления и выборы его членов, утверждала бюджет, вводила различные гминные налоги, выплаты, распоряжалась недвижимостью и т. д.), но в практической деятельности ее власть ограничивалась войтом гмины, который полностью зависел от поветового старосты. Заседания гминной рады проводились не реже одного раза в квартал. На ней председательствовал войт (заместитель войта), присутствовали члены рады (радные) или заместители радных — их избирали вначале на три года, члены гминного правления. Наиболее важные постановления гминной рады утверждались польскими административными властями. Согласно распоряжению министра внутренних дел Польши от 31 января 1925 г. в восточных воеводствах воевода осуществлял надзор за деятельностью сельских гмин и городов, мог распустить гминную раду.

Первоначально выборы в гминные рады на западнобелорусских землях проводились согласно распоряжению Генерального комиссара восточных

земель о временном избирательном положении в гминные рады от 25 июня 1919 г. Хотя срок полномочий гминных рад истекал в 1922 г., распоряжением министра внутренних дел Польши от 30 марта 1922 г. он был продлен до объявления новых выборов, которые состоялись только в 1927 г. Деятельность органов гминного самоуправления всячески ограничивалась и контролировалась польскими административными властями.

Выборы в гминные рады в Западной Беларуси в 1927 г. активизировали общественно-политическую деятельность. Ощутимое влияние на них имели революционно-демократические силы — Компартия Западной Беларуси, Белорусская рабоче-крестьянская Громада (БРКГ) и др. Например, в Виленском воеводстве из 1051 избранных в рады более 500 человек являлись бывшими членами БРКГ и ее сторонниками, 57 — коммунистами.

Польская поветовая администрация постоянно вмешивалась в выборы гминных рад, контролировала и даже вносила изменения в их персональный состав. Органы полиции следили за радными, которые не являлись поляками или католиками.

Согласно Закону «О частичном изменении организации территориального самоуправления» от 23 марта 1933 г. был увеличен возрастной ценз избирателя в органы самоуправления сельской гмины — с 25 до 30 лет, а также ценз проживания на ее территории — с 10 месяцев до одного года, обязательным было наличие польского гражданства. Количественный состав гминных рад зависел от численности населения гмины: до 5 тыс. жителей — 12 радных, 5—10 тыс. человек — 16, более 10 тыс. человек — 20. Радных избирали избирательные коллегии, в число которых входили представители от громад — радные громад или делегаты, солтысы и их заместители. Выборы в гминные рады были поставлены под непосредственный контроль поветового старосты. Кроме того, воевода мог распустить гминную раду и назначить новые выборы.

Большинство в составе гминных рад составляли поляки, белорусы-католики. Например, в 1934 г. в Виленском воеводстве насчитывалось 1720 радных, из них поляков — 1298, белорусов — 263, литовцев 73, евреев — 50, русских — 33, других национальностей — 3. По вероисповеданию преобладали католики — 1371 человек, православных было 263, иудеев — 52, других — 34.

Исполнительным органом сельской гмины являлось ее правление (гминное правление), в состав которого входили войт, его заместитель, лавники (с 1933 г. — два лавника, в гминах с населением более 10 тыс. человек — три). Гминные рады и правления выполняли распорядительные и исполнительные функции. Гминное правление управляло имуществом гмины, распределяло ее налоги и повинности, распоряжалось доходами, отчитывалось перед гминной радой, составляло проекты бюджета и т. д. Войт являлся руководителем администрации гмины. Среди штатных сотрудников гмины были также писари, по-

мощники, практиканты (их количество зависело от численности населения). Вначале войт и его заместитель избирались на три года (как и гминная рада) из числа радных. Обязательным для них было владение польским языком. Они присягали на верность Польскому государству. В случае отклонения польскими властями избранных кандидатов на должности войта и его заместителя проводились повторные выборы. Если и после повторных выборов кандидаты не утверждались, войт назначался на время до утверждения кандидата, избранного радой. Как правило, войтами в гминах были поляки и католики, иногда они не пользовались поддержкой населения. Войты осуществляли контроль за общественно-политической ситуацией на территории гмины (регулярно составляли соответствующие отчеты) и находились в полной зависимости от польских административных властей (поветового старосты и др.). Войт, заместитель войта, лавники входили в состав коллегии гминного правления.

Согласно Закону «О частичном изменении организации территориального самоуправления» от 23 марта 1933 г. значительно усилились полномочия войта в сельской гмине — фактически он стал лично принимать решения по всем основным вопросам деятельности гмины. В каждом гминном правлении были также секретари.

На низовом уровне местное население чаще всего контактировало с гминным правлением. Войт, гминный секретарь олицетворяли власть на местах. От их авторитета, профессионализма, моральных качеств, результативности работы зависело отношение людей к польским властям в целом. В реальности на западнобелорусских землях было в основном негативное отношение к гминной администрации, однако были и положительные примеры выполнения своих обязанностей войтами гмин. Как уже указывалось, при утверждении на должности гминной администрации предпочтение отдавалось полякам и белорусам-католикам, политически лояльным к Польскому государству. Так, в 1934 г. в Виленском воеводстве из 96 войтов было 90 поляков, пять белорусов и литовец. По их вероисповеданию картина была следующей — 88 католиков, пять православных, три представителя других конфессий.

В целом самоуправление в сельских гминах Западной Беларуси находилось под строгим контролем поветовой администрации, воевод. Они пристально следили за личным составом гминных правлений, чтобы не допустить туда «антигосударственные элементы», старательно подыскивали политически лояльных лиц, поляков, белорусов-католиков, которых нужно было утверждать в поветовом старостве. В условиях отсутствия доверия к западнобелорусскому населению реальное самоуправление на местах становилось невыполнимым.

**Городское самоуправление.** Органы городского самоуправления начали создаваться на западнобелорусских землях согласно распоряжению Гражданского управления восточных земель от 25 июня 1919 г. Избирательное право

получили жители городов, достигшие 21 года и проживавшие в данном населенном пункте не менее 10 месяцев. Избранными в городское самоуправление могли быть грамотные лица, достигшие 25-летнего возраста. Для ослабления еврейского влияния количество избирателей-христиан увеличивалось за счет включения пригородных деревень. Кроме того, часть евреев не была включена в избирательные списки. Были проведены выборы в городские рады Вильно, Бреста, Волковыска, Гродно, Кобрина, Лиды, Новогрудка, Новой Вилейки, Ошмян, Пинска, Пружан, Слонима. В этих городах были созданы магистраты в составе бургомистра и его заместителя, лавников, которых в первое время назначали польские власти.

Согласно распоряжению Генерального комиссара восточных земель от 14 августа 1919 г. в занятых польскими войсками городах Западной Беларуси начала устанавливаться система самоуправления по образцу городов бывшего Царства Польского. В соответствии с законом от 20 февраля 1920 г. она распространялась на города бывшей Российской империи. Однако в прифронтной зоне магистраты не избирались, а назначались польскими поветовыми властями. Создаваемые городские гмины распоряжались имуществом, доходами и расходами; следили за поддержанием общественной безопасности; занимались благоустройством города, строительством; содержанием дорог, мостов, улиц, площадей, магазинов; открывали и содержали школы, библиотеки, медицинские учреждения, бойни и рынки; поддерживали торговлю, промыслы, ремесла.

Городская рада (совет) являлась представительным органом власти в городской гмине. Она контролировала деятельность магистрата, принимала бюджет города, вносила в него изменения, устанавливала размер гминных налогов и повинностей, аннулировала задолженность городской гмине, утверждала цены на товары первой необходимости, городские транспортные тарифы, планы строительства и др.

Исполнительным органом городской гмины являлся магистрат. В его состав входили бургомистр (руководитель магистрата) и его заместитель, лавники (их количество определяла городская рада, но не более 10 % от числа членов городской рады). В городах, которые были выделены из состава поветов (Вильно, Брест, Гродно), магистрат возглавлял президент, его заместитель (вице-президент). На практике закрепилось негласное правило, по которому должности бургомистра, президента города занимали только поляки, (в 1930-е гг. преимущественно бывшие военные).

Городская рада и магистрат избирались на три года. На западнобелорусских землях первые выборы в городские рады состоялись в 1919–1920 гг. Следующие проводились в 1927, 1934, 1939 гг. Член магистрата должен был обязательно знать польский язык. Результаты выборов в президиум магистрата

утверждались поветовым старостой, воеводой или министром внутренних дел Польши. Если результаты выборов не утверждались, то проводились повторные выборы. В случае когда не утверждались и результаты, польские власти временно назначали на должность одного из членов президиума.

Магистрат выполнял решения городской рады, управлял городской собственностью и подчиненными предприятиями, составлял городской бюджет, распоряжался доходами и расходами городской гмины, распределял гминные налоги и повинности, представлял городской раде отчеты о собственной деятельности, выполнении бюджета и др., выполнял обязанности, предписанные законами, административными властями, и т. д. При необходимости в магистрате создавались отделы и секторы. Члены магистрата являлись чаще всего и членами городской рады.

Особенностью городского самоуправления в Западной Беларуси, как и других восточных воеводствах Польского государства, являлось то, что его руководящим органом был магистрат. Члены магистрата обладали определенной независимостью от городской рады. Бургомистр, его заместитель должны были владеть польским языком. Магистраты действовали в целом ряде западнобелорусских городов и местечек: в Полесском воеводстве — в Бресте, Березе-Картузской, Высоко-Литовске, Дрогичине, Каменце, Кобрине, Косово, Лунинце, Пинске, Пружанах, Ружанах, Столине; в Новогрудском воеводстве — в Барановичах, Воложине, Дятлове, Клецке, Ляховичах, Несвиже, Новогрудке, Слониме, Столбцах, Щучине; в Виленском воеводстве — в Браславе, Глубоком, Дисне, Докшицах, Молодечно, Ошмянах, Поставах, Радшковичах, Ракове, Сморгони; в Белостокском воеводстве — в Гродно, Скиделе, Крынках, Индуре, Волковыске, Свислочи и др.

Польские административные власти оказывали значительное влияние на процесс формирования магистратов: контролировали их национальный, конфессиональный состав, общественно-политические взгляды членов. Генеральный комиссар (позже — воевода) мог распустить городскую раду, лишить мандата ее члена. В 1922 г. работа органов городского самоуправления на территории Западной Беларуси была отсрочена до объявления новых выборов. Как оказалось, они действовали преимущественно до 1927 г. Поветовые и воеводские власти осуществляли значительный контроль за органами городского самоуправления.

На выборах в городские рады в 1927 г. в Виленском воеводстве (кроме Вильно, Радшкович, Подбродья) из 135 мест поляки получили 61 (45 %), евреи — 58 (43 %), белорусы — 10 (7 %), русские — 4 (3 %). В Новогрудском воеводстве в девять городских рад было избрано 178 человек, из них евреи составляли больше 52 %, поляки — 34 %, белорусы — 12 %. Еврейские представители преобладали и в городских радах Полесского воеводства — имели

60 %, что было больше доли евреев в городском населении. Поляков и белорусов там было соответственно 20 и 16 %. Успех евреев объясняется их активностью и заинтересованностью в деятельности городского самоуправления. Из-за немногочисленности национальной интеллигенции, слабости зажиточных слоев, социальной специфики (преимущественно сельское крестьянское население, в городах составляли меньшинство) белорусы имели меньшее представительство в городских радах, большинство составляли поляки. По профессиональному и социальному составу в городских радах Полесского воеводства в 1927 г. преобладали предприниматели (владельцы промышленных и торговых предприятий), самостоятельные ремесленники — 42,9 %, мелкие крестьяне — 20,2 %, коммунальные служащие — 15,4 %.

Согласно Закону «О частичном изменении организации территориального самоуправления» от 23 марта 1933 г. вместо магистрата исполнительным органом городской гмины стало городское управление. Увеличение возрастного ценза для избирателей (24 года) и избираемых (30 лет), имеющих польское гражданство, отлучило значительную часть западнобелорусской молодежи от деятельности органов городского самоуправления. Обязательным для кандидатов в городскую раду и городское управление было обладание избирательным правом в сейм, владение польским языком. Из-за увеличения возраста избирателей, ценза оседлости и образования в органы городского самоуправления вошли преимущественно представители имущих слоев общества. Новые подходы к территориальному самоуправлению способствовали его дальнейшему подчинению государственной администрации, ослабили влияние жителей городов на формирование состава органов самоуправления и их деятельность.

Несмотря на то что в октябре 1933 г. была введена отсрочка на пять лет для кандидатов в органы самоуправления в восточных воеводствах по обязательному владению польским языком, это не касалось органов городского самоуправления. Закон усилил подчиненность органов городского самоуправления польским административным властям. Городская рада могла лишиться мандата своего члена, если он не входил в состав городского управления. Польские власти неоднократно распускали городские рады (например, в Бресте, Пинске и других городах). С 1934 г. было установлено количество членов городской рады в зависимости от численности населения города: до 5 тыс. человек — 12, 5—10 тыс. жителей — 16, 10—25 тыс. человек — 24, 25—40 тыс. человек — 32, 40—60 тыс. человек — 40, 60—120 тыс. человек — 48, 120—180 тыс. человек — 56, 180—250 тыс. человек — 64, свыше 250 тыс. человек — 72.

На выборах 1934 г. в Полесском воеводстве произошло снижение среди радных доли евреев (43 %) и значительное возрастание доли поляков (40 %). На это повлияло снижение избирательной активности евреев. Созданные еврейские фракции в городских радах теперь довольствовались должностями за-

местителей бурмистров. Во всех городах, кроме Бреста и Пинска, был представлен единый избирательный список.

В 1939 г. на выборах в городские рады уже повсеместно на западнорусских землях составлялись единые компромиссные списки. Это было результатом давления административных властей, слабостью польских партий, которые были в оппозиции к режиму «санации». В Полесском воеводстве компромиссные списки были составлены в 8 из 12 городов, в Бресте и Пинске выборы проводились частично — только в отдельных округах.

В деятельности органов городского самоуправления существовали серьезные проблемы и недостатки. На съезде представителей городов восточных воеводств 24 февраля 1935 г. указывалось на получение меньших (по сравнению с городами центральных и западных воеводств Польши) кредитов и инвестиций, о недоверии со стороны административных властей.

Закон «О выборах членов городских рад» от 16 августа 1938 г. установил надзор за проведением выборов со стороны поветового старосты (в городах, не выделенных из поветового коммунального союза) и воеводы (в выделенных городах). Никаких исключений для западнорусских земель не предусматривалось. Выборы по новому Закону проводились в 1939 г.

Этноконфессиональная особенность городского населения Западной Беларуси, где преобладали евреи, предопределила противоречия между иудейскими и христианскими фракциями в органах городского самоуправления. Часто фракционный состав городских рад влиял на принятие ряда важных решений. В городских радах, магистратах нередко разворачивалась ожесточенная политическая борьба — между польскими (христианскими) и еврейскими группировками, левыми и правыми политическими силами. Национальные группы (фракции) в городских радах стремились оказывать материальную помощь, добивались финансирования для частных школ, благотворительных, культурно-просветительских организаций, торговых заведений и т. д. Так, во время избирательной кампании в городскую раду Пинска (1927 г.) развернулось острое соперничество польских и еврейских партий и общественных объединений. Из 25 избранных радных большинство было объединено в три политических блока: социалистический («левица» — 33,3 %), еврейский центр («клуб двенадцати» — 44,5 %), Польский избирательный комитет («польское коло» — 15,5 %). По национальному составу большинство там составили евреи (16 человек), поляков было четверо. Из-за политических разногласий часто в городской раде Пинска проводились бурные дискуссии, которые нередко сопровождались перерывами, заседания проходили вечером и затягивались до глубокой ночи. 1 декабря 1928 г. заседание городской рады Пинска приобрело такой бурный характер, что для утихомиривания радных пришлось вызывать полицию.

Городские органы самоуправления занимались благоустройством и санитарным состоянием городов, хозяйственной деятельностью, социальным обеспечением безработных, инвалидов, бедняков, пострадавших от бедствий, благотворительных обществ и др., организацией и содержанием больниц, поликлиник, амбулаторий и других лечебных заведений, строительством и содержанием начальных общественных школ и др. Польское государство возложило на них основную часть социальных расходов. Скучные налоговые поступления, упадок промышленности, торговли, слабый уровень государственного финансирования, вмешательство административных властей не позволили осуществлять городскому самоуправлению в Западной Беларуси планомерную и систематическую деятельность. Ситуация еще больше обострилась в 1930-е гг. под влиянием мирового экономического кризиса. Городское самоуправление не дало ожидаемых результатов — благоустроенность, санитарное состояние, коммунальное хозяйство городов были еще на низком уровне, малодоступным являлось здравоохранение, социальная поддержка имела ограниченный характер, игнорировались и подавлялись национальные интересы белорусов в сфере просвещения, культуры.

Несмотря на избирательные обещания, городские рады не всегда удовлетворяли нужды трудящихся. Радные часто стремились использовать городской бюджет в первую очередь для достижения партийных, корпоративных интересов. Хотя органы городского самоуправления постоянно брали кредиты и займы, но не всегда их рационально использовали. Нередко наблюдались случаи финансовых злоупотреблений, коррупции руководителей, служащих городского самоуправления, их низкий уровень профессионализма.

Были примеры и добросовестного служения интересам городского населения. Так, президент Гродно в 1922—1927 гг. Эдвард Стемпневский пристальное внимание обращал на восстановление городского хозяйства, развитие просвещения, социального обеспечения, помогал в открытии исторического музея, музея природы. Сменивший его на этом посту в 1927—1929 гг. Казимир Рогалевич, выступавший за развитие самоуправления, пользовался заслуженным авторитетом у горожан. В 1927 г. Гродно сохранил права города, выделенного из повета.

В лагере пилсудчиков неоднократно поднимались вопросы относительно улучшения деятельности органов местного самоуправления в Западной Беларуси. Польский политик и ученый Л. Василевский резко критиковал практику назначения, а не выборов на должности войта, бургомистра, лавников. Он предлагал издать соответствующие распоряжения о выборах гминных рад и обязательном утверждении поветовыми старостами войтов, избранных западнобелорусским населением. Один из лидеров пилсудчиков Т. Голувко вы-



ступал за реформирование системы местного самоуправления, увеличение представительства в нем белорусов и украинцев.

Однако при режиме «санации» польское присутствие среди чиновников и служащих на территории Западной Беларуси еще больше усилилось. Например, по состоянию на 15 февраля 1932 г. в Полесском воеводстве национальный состав чиновников государственной администрации и служащих органов самоуправления был следующим: из 5120 человек поляков было 4508 (88 %), русских — 294 (5,8 %), белорусов — 186 (3,6 %), украинцев — 67 (1,3 %), евреев — 65 (1,3 %). Как отмечалось в письме Полесского воеводского управления в МВД Польши (февраль 1937 г.), «польский элемент в городах и местечках — это почти исключительно чиновники и государственные служащие». Во второй половине 1930-х гг. как на правительственном уровне, так и в воеводских управлениях разрабатывались планы по дальнейшей колонизации, в рамках которых предусматривалось полное удаление из госаппарата, органов самоуправления лиц непольской национальности.

В целом нацеленность политики польских властей на колонизацию западнобелорусских земель и колонизацию их населения предопределила расширение полномочий административных органов и сужение полномочий органов самоуправления, установление за ними всестороннего контроля. Заложенные в Конституции Польши 1921 г. демократические права и свободы так и не получили реального воплощения в жизнь в условиях усиления авторитарного режима «санации». Распространенной стала практика назначения войтов, бургомистров, лавников, возросла их зависимость от государственных органов, вводились национальные, религиозные и другие ограничения. Из-за повышения в начале 1930-х гг. имущественного, возрастного, языкового цензов были ограничены избирательные права у наиболее активной части населения. В таких условиях не было заинтересованности результатом выборов со стороны жителей, особенно в малых городах и местечках.

Польские административные власти не доверяли населению Западной Беларуси. Кадровые вопросы решались без его участия. Местная государственная администрация и органы самоуправления формировались из представителей зажиточных слоев общества, присланных из центральных и западных воеводств Польши. Административно-полицейские власти преследовали всякую гражданскую активность и инакомыслие западнобелорусского населения. Проводился контроль и сильное ограничение полномочий выборных органов самоуправления, которые стали полностью зависеть от польской администрации. Фактически назначались (вместо выборов) «надежные», лояльные люди в правления гмин, магистратов (городских управлений). В 1930-е гг. усилилось присутствие поляков, уменьшилось участие непольских представителей

в городском самоуправлении. Те же административные органы играли решающую роль в деятельности городского самоуправления — по составу магистратов, в принятии решений и т. д. Органы местного самоуправления оставались бесправными и бессильными в самостоятельной деятельности. Польские власти стремились не допустить в них представителей трудящихся. Если же они туда проходили в результате выборов, то городские рады в своей деятельности испытывали множество трудностей.

Главным принципом государственного управления в Польском государстве стала строгая централизация: правительственные структуры — административные органы власти в воеводствах и поветах. Несмотря на конституционные гарантии, местное самоуправление в гминах, городах, поветах Западной Беларуси имело ограниченный, декоративный характер. В 1930-е гг. произошло существенное сужение компетенции поветовых, городских и гминных рад, резко уменьшилось и до того мизерное представительство белорусов. Органы самоуправления на воеводском уровне вообще не были созданы, их заменили воеводскими коллегиальными органами (воеводская рада, отдел), которые полностью зависели от воевод.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Борка, А. І.* Мясцовыя органы дзяржаўнага кіравання і самакіравання ў Заходняй Беларусі (1921—1939 гг.) / А. І. Борка. — Гродна, 2011.

Брест в 1919—1939 гг.: документы и материалы. — Брест, 2009.

*Вабішчэвіч, А. М.* Заходняя Беларусь / А. М. Вабішчэвіч, І. П. Хаўратовіч // Беларус. энцыкл. : у 18 т. / рэдкал.: Г. П. Пашкоў [і інш.]. — Мінск, 2004. — Т. 18. Кн. 2. — С. 236—245.

*Вабішчэвіч, А. М.* Нацыянальна-культурнае жыццё Заходняй Беларусі (1921—1939 гг.) / А. М. Вабішчэвіч. — Брэст, 2008.

*Вабищевич, А. Н.* Западная Белоруссия / А. Н. Вабищевич // Республика Беларусь : энциклопедия : в 6 т. / редкол.: Г. П. Пашков [и др.]. — Минск, 2005. — Т. 1. — С. 314—325.

*Вабищевич, А. Н.* Этнокультурное положение и этнополитические отношения на западнобелорусских землях накануне сентября 1939 года / А. Н. Вабищевич // Западная Белоруссия и Западная Украина в 1939—1941 гг.: люди, события, документы. — СПб., 2011. — С. 7—24.

Гісторыя Беларусі : у 2 ч. : вучэб. дапам. / пад рэд. Я. К. Новіка, Г. С. Марцуля. — Мінск, 1998. — Ч. 2: Люты 1917 г. — 1997 г. — 464 с.

Гісторыя Беларусі : у 6 т. / А. Вабішчэвіч [і інш.]; рэдкал.: М. Касцюк (гал. рэдактар) [і інш.]. — Мінск, 2006. — Т. 5 : Беларусь у 1917—1945 гг.

Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы XVIII — пачатку XXI ст. : у 2 кн. / А. А. Каваленя [і інш.]; рэдкал.: А. А. Каваленя [і інш.]; НАН Беларусі, Ін-т гісторыі. — Мінск, 2011. — Кн. 2.

Гісторыя Пінска. Ад старажытнасці да сучаснасці: да 915-й гадавіны з першага летапіснага ўпамінання / А. М. Літвін [і інш.]. — Мінск, 2012. — 711 с.

Даркович, А. Л. Городское самоуправление в Западной Белоруссии. 1926—1939 гг. / А. Л. Даркович // Вопр. истории. — 2012. — № 2. — С. 74—90.

Даркович, А. Л. Западнобелорусские земли в политике Польского государства в 1919—1926 гг. (на примере городского самоуправления белорусского Полесья) / А. Л. Даркович // Славяноведение. — 2012. — № 4. — С. 54—65.

Загідулін, А. М. Беларускае пытанне ў польскай нацыянальнай і канфесійнай палітыцы ў Заходняй Беларусі (1921—1939 гг.) / А. М. Загідулін. — Гродна, 2010. — 183 с.

Ладысеў, У. Ф. Паміж Усходам і Захадам: станаўленне дзяржаўнасці і тэрытарыяльнай цэласнасці Беларусі (1917—1939) / У. Ф. Ладысеў, П. І. Брыгадзін. — Мінск, 2003. — 307 с.

Мілеўскі, Я. Е. Нацыянальная структура гарадскіх рад у перыяд з 1919 па 1939 год у Віленскім, Навагрудскім і Палескім ваяводствах / Я. Е. Мілеўскі // Беларус. гіст. часоп. — 2000. — № 1. — С. 21—23.

Нарысы гісторыі Беларусі : у 2 ч. / АН Беларусі, Ін-т гісторыі ; рэдкал.: М. П. Касцюк (гал. рэд.) [і інш.]. — Мінск, 1994—1995. — Ч. 2. — 560 с.

Польша — Беларусь (1921—1953) : сб. материалов / сост.: А. Н. Вабишевич [и др.]. — Минск, 2012. — 423 с.

Рижский мир в судьбе белорусского народа. 1921—1953 гг. : в 2 кн. / НАН Беларуси, Ин-т истории ; редкол.: А. А. Коваленя [и др.]. — Минск, 2014. — Кн. 1. — 593 с.

Сляшыньскі, В. Нацыянальная палітыка польскіх улад на землях Усходняй Літвы і Заходняй Беларусі / В. Сляшыньскі // Беларус. гіст. часоп. — 2006. — № 9. — С. 9—15.

Чарнякевіч, А. М. Памяць пра Гродна. Матэрыялы да біяграфічнага слоўніка постацей міжваеннага горада. 1919—1939 гг. / А. М. Чарнякевіч. — Гродна, 2015. — 306 с.

