

УДК 342.8(477.8)«1918/1927»

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ВИБОРЧІЙ СИСТЕМІ В ЗАХІДНІЙ УКРАЇНІ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ПЕРШОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ (1918–1927 рр.)

LOCAL GOVERNMENT IN THE ELECTORAL SYSTEM IN WESTERN UKRAINE AFTER THE END OF WORLD WAR I (1918–1927 years)

Павленко В.В.,
аспірант,

помічник судді Верховного Суду України

У статті на прикладі місцевого самоврядування досліджується проблема розвитку виборчої системи в Західних областях України після завершення Першої світової війни. Проаналізовано зміни, які відбувалися у виборчому законодавстві у зазначеному регіоні. Показано, наскільки ці зміни впливали на виборчі права українців, що проживали на територіях, які увійшли до складу Польської держави.

Ключові слова: виборча система, самоврядування, Західна Україна, законодавчі акти, Конституція, український народ.

В статье на примере местного самоуправления исследуется проблема развития избирательной системы в Западных областях Украины после окончания Первой мировой войны. Проанализированы изменения, которые произошли в избирательном законодательстве в данном регионе. Показано, насколько эти изменения оказали влияние на избирательные права украинцев, которые проживали на территориях, которые вошли в состав Польского государства.

Ключевые слова: избирательная система, самоуправление, Западная Украина, законодательные акты, Конституция, украинский народ.

The article investigates the problem of development of the electoral system in Western regions of Ukraine after the end of World War I on the example of the local government. It analyses the changes that have occurred in the electoral legislation in the given region. It shows the extent of influence of such changes on the electoral rights of Ukrainians residing on the territories, which became the part of the Polish state.

Key words: electoral system, local government, Western Ukraine, legislative acts, Constitution, Ukrainian people.

Глибокі трансформаційні зміни, що відбуваються в економічному, політичному і духовному житті України після проголошення незалежності, з новою силою поставили проблему створення дієвої вітчизняної виборчої системи, яка б максимально відповідала традиціям української ментальності. Разом

з тим прагнення Української держави стати повноправним членом європейського співтовариства вимагає привести законодавчу базу виборчої системи у відповідність до європейських норм.

Визначити об'єктивні закономірності формування та розвитку виборчого законодавства, а також

спрогнозувати основні тенденції вдосконалення виборчих процедур допоможе, на наш погляд, історико-правовий аналіз становлення міського самоврядування в Західній Україні у міжвоєнний період.

Вивчення зазначеної проблеми у міжвоєнний період викликане цілою низкою причин. У першу чергу, необхідно наголосити на тому, що після завершення Першої світової війни політична ситуація в Європі для українців виявилася дуже складною. Поразка українського народу у визвольних змаганнях і втрата національної державності привели до того, що значна частина етнічних українських земель увійшла до складу Польщі, Румунії та Чехо-Словаччини, де перебувала до 1939 року. Відсутність самостійної цілісної держави і внутрішня роз'єднаність українського народу об'єктивно не давали можливості розвиватися інституту самоврядування без впливу урядової політики держав, до складу яких увійшли західноукраїнські землі.

На цих територіях діяли різні системи місцевого самоврядування. Тому аналіз процесу законодавчого та організаційного становлення самоврядування у міжвоєнний період у зазначеному регіоні дає можливість вивчити як позитивний, так і негативний досвід розвитку інституту самоуправління. Сьогодні, коли держава шукає нову ефективну модель реформування органів місцевого самоврядування через децентралізацію, вивчення такого досвіду, на наш погляд, є надзвичайно важливим і актуальним.

Крім того, актуальність теми зумовлена і ступенем її наукової розробки. І хоча деякі питання присвячені виборчій системі, в тому числі становленню та функціонуванню місцевого самоврядування, вже розглядалися окремими авторами, цілий ряд аспектів, пов'язаних з вказаною проблемою, ще не знайшли належного висвітлення і потребують більш ретельного вивчення.

Історіографічну базу теми дослідження становлять праці як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, де містяться окремі напрямки вивчення виборчої системи на землях Західної України. Це, зокрема, роботи Г. Малеончук, М. Іваника, Я. Мартинюк, Н. Пучака, О. Юхимюк [1], в яких досліджуються особливості становлення та функціонування органів державної влади та самоврядування у 20–30-х рр. ХХ ст.

Значно ширшою і змістовнішою є зарубіжна історіографія теми. В сучасній польській історіографії, до прикладу, є низка публікацій з окремих проблем розвитку виборчої системи, зокрема, органів місцевого самоврядування між двома світовими війнами. Це і монографічні дослідження А. Айненкеля, А. Лукака, Р. Шведа [2], і наукові статті [3].

Огляд наукової літератури дає підстави зробити висновок, що, незважаючи на низку праць українських та зарубіжних дослідників з теми дослідження, низка питань є ще недостатньо вивченими, тому авторка поставила за мету висвітлити в статті окремі аспекти виборчої системи в Західних областях України, які не увійшли до складу Радянської України.

Одразу варто звернути увагу на те, що після завершення Першої світової війни виникло дуже бага-

то проблем, пов'язаних зі встановленням кордонів на європейському континенті. Тому країни-переможниці досить тривалий час обговорювали питання статусу тих, чи інших земель. Не дивно, що не аби яка увага була приділена етнічним українським землям, які в історичній літературі отримали назву Західна Україна. Ці території до світової війни входили до складу Російської та Австро-Угорської імперії.

Необхідно зазначити, що доля західноукраїнських земель, як і самих українців, що споконвічно проживали на цих територіях, вирішувалася без їхньої участі, а головне згоди. Після того як були зафіксовані та визнані нові кордони в Європі, більшість українських земель переходила до Польщі, держави, яка утворилася за підсумками Першої світової війни.

Політична атмосфера в регіоні була дуже напруженою, але треба було шукати шляхи виходу з такого становища. Органи місцевого самоврядування якраз могли стати тим інститутом, у рамках якого українське питання можливо було б вирішувати. Це, у свою чергу, могло сприяти встановленню порозуміння між українською громадою і польською владою.

У червні 1919 року розпочався процес розпуску органів самоврядування. 12 червня 1919 року виїшла постанова, якою уряд наділив старост повноваженнями розпускати громадські ради. Цікаво, що головним критерієм оцінки діяльності рад стали особиста політична лояльність керівника громади та національність. На практиці така перевірка лояльності перетворювалася у розпуск, в першу чергу тих рад, які склалися з українців. Така політика призвела до того, що станом на 1924 р. з 3700 сільських громадських рад не діяло 2584 [4].

Аналогічна ситуація складалася і в міських радах, де у Львівському, Тернопільському, Станіславському воєводствах, наприклад, було розпущено від 50% до 75% міських рад. Тоді як у Краківському воєводстві, де відсоток українців був порівняно невеликим, було розпущено тільки 1% сільських громадських рад і 34% міських [5]. Цікаво і те, що там, де закінчувався термін дії рад, уряд не поспішав з проведенням нових виборів і це стосувалося лише трьох південно-східних воєводств. Усі спроби проведення виборів до громадських рад завершувалися невдачею, і лише у 1927 році уряд повернувся до ідеї проведення виборів, що стали помітною політичною подією в західноукраїнських областях.

У той же час особливо важливим стало обговорення статусу Східної Галичини, що відбувалося під час Паризької мирної конференції. Лише 20 листопада 1919 року Найвищою Радою було прийнято проект статусу «Договір між Союзними державами і Польщею», де Галичина мала б стати окремою автономною країною, яку протягом 25 років повинна була адмініструвати Польща під контролем Союзу Народів [6]. Але після затвердження Статуту польський уряд одразу почав порушувати основні положення цього документа. Насамперед ліквідовувалися українські місцеві адміністративні органи, а на їхнє місце призначалися польські урядові комісари, запроваджувалася ділова польська мова, конфіско-

увалось, під різними приводами, державне майно тощо.

Після завершення радянсько-польської війни в Ризі 18 березня 1921 р. був укладений мирний договір, за яким Польщі остаточно відійшли Східна Галичина та Волинь, регіони, на території яких проживало 70-80% етнічних українців, 10-11% євреїв і тільки решта – поляки [7]. Взагалі, Ризький договір став чорною сторінкою української історії, бо при його підписанні західноукраїнські землі стали розмінною картою і були поділені між Польщею та більшовиками. І, якщо радянська влада, хоча і формально дозволила українцям проголосити свою республіку, яка мала свою конституцію, то Польська держава розглядала території, на яких проживали етнічні українці, як невід'ємну частину власної держави і вважала, що мала на них історичні права.

Українці стали однією із національних меншин в Польщі, яка становила майже 5 млн, що складало приблизно 16% населення країни. Це була найчисленніша етнічна меншина, і її правовий статус визначали як внутрішнє законодавство, так і міжнародні угоди. Ще до підписання Ризького мирного договору 30 січня 1920 р. було скасовано Галицький крайовий сейм і запроваджено тимчасове самоврядування, а у березні 1920 р. Східна Галичина отримала офіційну назву – Східна Малопольща. У грудні 1920 р. відбувся поділ Галичини на Львівське, Станіславське, Тернопільське та Краківське воєводства, а 4 лютого 1921 року було створено Волинське, Поліське та Новогрудське воєводства.

Незважаючи на те, що переважна більшість мешканців воєводств не були поляками, з початку 1920-х років уряд Польщі здійснював щодо українців (до речі, як і до інших нацменшин) політику національної асиміляції. Це, безумовно, вело до конфліктів між українцями і владою. Не дивно, що протест українців у воєводствах набув таких форм, як чисельні випадки підпалів панських і осадницьких маєтків. Ще більшу конфронтацію у польсько-українських відносинах спричинили «кресові закони» від 31 липня 1924 року, які фактично призвели до ліквідації шкіл з українською мовою викладання. Тільки на Волині протягом 1924/1925 навчального року було закрито 301 українську школу (8). Крім того чинився тиск і на релігійному рівні.

На цьому фоні 5 та 12 листопада 1922 року відбулися вибори до сейму та сенату. Слід пригадати, що конституція Польщі, яка була прийнята в березні 1921 року, гарантувала всім громадянам, незалежно від національності, раси чи віросповідання, рівність перед правом, свободи відправлення релігійних обрядів, доступ до публічних органів, можливість користуватися власною мовою та утворення власного шкільництва. Українцям сповна вдалося скористатися своїм правом обирати і бути обраними. Лише на Волині депутатські мандати до сейму вибороли 12 українців, що дало можливість на зборах українських послів і сенаторів, які відбулися у Ковелі 22 листопада 1922 р. створити Українську парламентарну репрезентацію (УПР). Першим головою було

обрано А. Васильчука. Саме через виборчу систему українці, які проживали на Західноукраїнських землях, що увійшли до складу інших держав, намагалися вирішити свої політичні, соціально-економічні та культурні проблеми. Протягом 1919–І половини 1920-х рр. було прийнято ряд урядових законодавчих актів встановлювали правила проведення виборів до самоуправ, визначалися фінансові джерела їхньої праці, окреслилися межі та ступінь контролю за діяльністю самоврядних установ. Так, 28 травня 1919 р. розпорядженням Генерального комісара східних земель були окреслені засади проведення тимчасових виборів до міських рад. Право обирати до тимчасових міських рад отримали усі мешканці міської гміни, яким виповнилося 21 рік та які проживали на її території не менше 10 місяців. Позбавлялися виборчого права представники органів наглядової влади (місцеві комісари округу, повіту чи міста), урядовці нижчих рангів та військові, що перебували на службі. Обиралися до міської ради особи незалежно від статі, які мали чинне виборче право та могли ним користуватися. Віковий ценз для кандидатів у депутати становив 25 років. Особа, яка балотувалася, повинна була вміти писати і читати, а голосування здійснювалося на засадах рівності, таємності та пропорційності щодо виборчих норм. Обрані на підставі цього документа тимчасові міські ради були дійсними до 1 липня 1922 року, а регулювання виборів до тимчасовий міських рад здійснювалося розпорядженнями Генерального комісара [9].

Саме у 1919–на початку 1920-х років відбувається формування організаційної структури самоуправ, усіх рівнів, яка, до речі, залишалася майже незмінною до 1939 року. Тільки у 1933 році були внесені незначні зміни до старого законодавства у вигляді Закону «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування».

Важливим, з точки зору формування нормативно-правових засад щодо діяльності місцевого самоврядування стало розпорядження Генерального комісара східних земель від 14 серпня 1919 р. «Про міську постанову» [10]. Цей документ закріплював норму, що міська гміна вважалася територіальною самоврядною одиницею і юридичною особою, а її членами – особи, які мають нерухомість і проживають на території гміни не менше трьох місяців. Для тих, у кого нерухомості не було, термін проживання збільшувався до десяти місяців. Члени гміни отримували право брати участь у виборах до органів гмінного самоврядування та в їх роботі, неухильно виконувати рішення органів самоврядування. Виборче право (як і решту інших прав) член міської гміни втрачав у разі скоєння ним злочину і з моменту початку слідства.

Розпорядженням закріплювалося положення щодо складу міської ради, куди входили радники (депутати) та члени магістрату. Кількість радників визначалася пропорційно до численності міських жителів. У містах, де мешкало до 5 тис. осіб, міська рада обиралася у складі 12 радників. Від 5 до 25 тис. встановлювалася норма – 24 радних. Якщо населення перевищувало 25 тис., то від кожних 2-х тис.

після 25 тис. обирався додатково ще один радник (11). Таким чином, від кількості населення залежала і кількість радників, але ця кількість не могла перевищувати 70 осіб. Радники та їхні заступники обиралися на 3 роки і на цей час позбавлялися права займати посади в державних органах. Радник втрачав свій мандат у випадку коли протягом п'яти місяців не брав участь у засіданнях без поважних причин. Якщо на засіданнях, які відбувалися не менш ніж раз на місяць (крім літнього періоду) і проходили відкрито (крім випадків коли розглядалися питання бюджету і розрахунків), розглядалися питання, які стосувалися радного або членів його родини, депутат позбавлявся права бути присутнім і, ясна річ, – голосувати. Рішення приймалися більшістю голосів і вважалися правомірними, якщо на засіданні була присутність не менше половини радників.

Привертає увагу і те, що для цього етапу становлення виборчої системи характерним є формування організаційної структури самоуправ усіх рівнів. Вона залишалася майже незмінною до 1939 р., причому більшою мірою це стосувалося саме територіального, а не міського самоуправління. Цікаво, що польська адміністрація не вигадувала чогось нового. На території Львівського, Станіславського і Тернопільського воєводств територіальне самоврядування успадкувало Австрійський варіант, де структура органів місцевого самоврядування мала три ступені (гмінне, повітове, воєводське). У той же час на Волині була залишена чотириступінчаста система органів місцевого самоврядування, яка була запроваджена ще земською реформою 1864 р. в Росії (громадське, гмінне, повітове і воєводське) [12].

Головною особливістю інституту самоуправління у Польщі було те, що з самого початку самоврядні установи мали виконувати завдання в різних сферах господарського життя. Це пояснювалося досить посереднім рівнем соціально-економічного розвитку західноукраїнського регіону. Особливо це стосувалося Волині, де самоврядні установи мали підтримувати сільське господарство, промисловість, торгівлю, будівництво, медицину, освіту тощо. І хоча самоврядні установи не були самостійними при виконанні широкого обсягу поставлених перед ними завдань, бо існувала ціла низка законів, розпоряджень, які обмежували незалежність самоуправ у багатьох питаннях, все ж таки цей досвід варто розцінювати, як позитивний.

Таким чином, протягом 1919–початку 1920-х р. цілою низкою урядових законодавчих актів була сформована організаційна структура міських самоуправ та правила членства окреслювали межі та ступінь контролю за діяльністю самоврядних установ.

У той же час польський уряд не припиняє боротьбу за офіційне визнання західними державами анексії Польщею значної частини українських земель. У серпні 1922 року на засіданні спеціальної урядової комісії обговорюється можливість прийняття статуту для Галичини. Було розроблено новий проект цього документу, який значно відрізнявся від «Договору

між Союзними державами і Польщею щодо Східної Галичини» прийнятого 20 листопада 1919 року.

Після схвалення Радою Міністрів проект було направлено на сеймове обговорення, де 26 вересня 1922 року від був ухвалений під назвою «Закон про принципи загального воєводського самоврядування, зокрема, Львівського, Тернопільського і Станіславського воєводств». У «Законі» було сформульовано основні принципи воєводського самоврядування. Цим документом, було надано право прийняття рішень з питань самоврядування виборним воєводським сеймикам, які могли приймати свої закони. Ці закони мали бути в рамках конституції і набирали чинності після підпису президента, а також, погоджені з головою Ради Міністрів. Після публікації у воєводських відомостях вони ставали обов'язковими для виконання на території воєводства.

Другий розділ «Закону» стосувався, безпосередньо Львівського, Станіславського та Тернопільського воєводств. Тут були визначені сфери воєводського самоврядування (благодійництво, віросповідання, воєводський бюджет, загальне будівництво, освіта, аграрні питання, місцева промисловість і торгівля тощо) і визначалася структура воєводських сеймиків, які мали складатися з двох палат – польської та української. Цікаво, що кожна палата проводила свої окремі наради і спільні засідання проводилися по незначній кількості питань, де рішення ухвалювалися за згодою обох палат. Встановлювався кількісний склад депутатів сеймиків. У Львівському воєводстві він складав 100 членів (по 50 у кожній палаті), а у Станіславському і Тернопільському – по 60 (по 30 на кожен палату).

Хоча робочою мовою адміністрації і судочинства була визначена польська, органи місцевого самоврядування могли обирати мову внутрішнього користування і мову викладання в школах. Воєводські закони й урядова інформація мали бути надруковані в воєводських вісниках польською та українською мовами. Самоврядування у Львівському, Станіславському та Тернопільському воєводствах мало бути запроваджено не пізніше двох років з дня, коли закон було оголошено. Були також визначені механізми реалізації «Закону».

Але на практиці закон від 26 вересня 1922 р. не поспішали впроваджувати у життя. Його було прийнято винятково з пропагандистських міркувань, для того, щоб заручитися підтримкою західних держав в питанні остаточного визначення східних кордонів Польщі.

Варто наголосити, що уряд Польщі досягнув своєї мети і Рада Послів 15 березня 1923 року визнала суверенні права Польщі на Східну Галичину. З моменту, коли це визнання стало фактом польська влада відклала реалізацію Закону про воєводське самоврядування від 26 вересня 1922 року. Крім того, прийняття вищезгаданого закону не поширювалося на Західну Волинь, Полісся і Холмщину. У такий спосіб уряд Польщі намагався розчленувати, а далі асимілювати єдиний український народ.

Вже у вересні 1923 року старости починають звертатися до воєводських управлінь з повідомленнями про недоцільність проведення виборів на

місцях, аргументуючи це тим, що у голосуванні не зможуть взяти участь власники двірських обшарків. Далі проти проведення виборів виступили Львівський, Станіславський та Тернопільський воєводи. У результаті було прийнято рішення вибори відкласти на невизначений термін.

Лише у 1927 році уряд повернувся до ідеї проведення виборів до громадських рад, що стало помітною подією у країні. У квітні 1927 року міністр внутрішніх справ Ф. Славоу-Складковський підписав розпорядження про призначення виборів до сільських і міських громадських рад на території трьох південно-східних воєводств, за винятком Львова.

Таким чином, можна зробити висновок, що протягом 1919–І половини 1920-х рр. була прийнята ціла низка урядових законодавчих актів, якими встанов-

лювалися правила членства та проведення виборів до самоуправ, окреслювалися межі та ступінь контролю за діяльністю самоуправних установ. Змінюючи самоврядне законодавство, часто фальсифікуючи вибори, вчиняючи тиск на українське населення влада взяла курс на зменшення представництва українців в органах місцевого самоврядування. Це був досить дієвий засіб асиміляції українців.

Разом з тим варто відзначити, що самоуправління, здійснюючи свої адміністративні, координуючі та регулюючі функції, охоплюючи майже усі сторони життя регіону, давало певні можливості етнічним українцям брати участь у суспільно-політичному житті країни до травня 1926 року, коли після перевертоту участь національних меншин в управлінні державою була фактично ліквідована.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Малеончук Г. Нормативно-правові засади функціонування органів влади та місцевого самоврядування у Луцьку в 1919–1939 рр. / Г. Малеончук // Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. – 2013. – № 21. – С. 53-60 ; Мартинюк Я. Структура та особливості інституту самоврядування на Волині у міжвоєнний період (1919–1939 рр.) / Я. Мартинюк // Наук. вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. Сер.: Істор. науки. – 1999. – № 5. – С. 79-83 ; Пучак Н. Виборча кампанія до органів місцевого самоврядування Східної Галичини 1927 року. / Н. Пучак // Університетські наукові записки. – 2006. – № 3-4(19-20). – С. 363-368 ; Юхимюк О. Організація місцевого самоврядування в Західній Україні за конституцією Польщі 1921 року. / О. Юхимюк // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Збірник наукових статей. – Івано-Франківськ. – 2002. – Випуск VIII. – С. 17-20.
2. Ajnenkiel A. Polskie Konstytucje / A. Ajnenkiel. – Warszawa, 1982. – 234 s. ; Łuczak A. Samorząd teritorialny w programach i działalności stromictw ludowych 1918–1939 / A. Łuczak. – Warszawa, 1973. – 145 s. ; Szwed R. Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządow teritorialnych w Latach 1919–1939 / R. Szwed. – Czectochowa, 1993. – 133 s.
3. Antczak S. Samorząd miejski Poznania w Latach 1919–1939 / S. Antczak // Kron. M. Pozn. – 1996. – № 1. – S. 288-300 ; Chojecka E. Slaskie tradycje samorządowe / E. Chojecka // Mysl Pro-testantska. – 1997. – № 1. – S. 25-31 ; Dalecki M. Vstróy samorządowych władz miejskich Przemysla w latach 1918–1939 / M. Dalecki // Poczniak Przemyslowy. – 1997. – T. 33. – S. 73-80.
4. Целевич В. Практичний порадник про виборчу організацію до громад в Галичині / В. Целевич. – Львів. – 1927. – С. 4.
5. Діло. – 1926. – 15 липня.
6. Витвицький С. Галичина в міжнародній політиці в 1914–1923 рр. / С. Витвицький // Український історик. – Нью-Йорк. – К., 1995. – С. 108.
7. Басай О. Самоврядування на західноукраїнських землях у 1921–1939 рр. / О. Басай // Матеріали міжнародної наукової конференції. – 22 листопада 1996 р. – Івано-Франківськ : Плай. – С. 262.
8. Papierzyńska-Turek M. Sprawa ukraińska w Drugiej Rzeczypospolite 1922–1924 / M. Papierzyńska-Turek // Kraków. – 1979. – S. 259.
9. Малеончук Г. Нормативно-правові засади функціонування органів влади та місцевого самоврядування у Луцьку в 1919–1939 рр. / Г. Малеончук // Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. – Розділ І. Історія України. – № 21. – 2013.
10. DzU ZCZW. – 1919. – № 12. – Poz. 99.
11. Там само. – С. 99.
12. Dziennik Urzędowy Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1920. – № 46. – Poz. 138.