

*В. С. КУЛЬЧИЦЬКИЙ*, д-р юрид. наук, проф. ЛДУ,  
*Л. Т. ПРИСТАШ*

## **САМОВРЯДУВАННЯ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ, У СКЛАДІ ПОЛЬСЬКОЇ ДЕРЖАВИ (1921-1939 рр.)**

18 березня 1921 р. у Ризі був укладений мирний договір, що налічує 26 статей і має 10 додатків, які уточнювали окремі статті договору. За Ризьким миром до Польщі відійшла західна частина Білорусії, де проживало 2,6 млн. білорусів (поляки на цій території становили біля 10 % всього населення), і західна частина України — Волинь і Східна Галичина, де українців проживало 70—80 %, 10-11 % на цих землях складало єврейське населення. Решта поляки та ін.

При укладенні мирного договору з Польщею радянський уряд домігся включити в договір статтю, яка зобов'язувала польський уряд гарантувати права національних меншостей — російського, українського і білоруського народів, і забезпечити їм вільний розвиток культури, мови і віросповідання. «Польща, — підкреслювалося в статті 7 договору,— надає особам російської, української і білоруської національностей всі права, які забезпечують вільний розвиток культури, мови і виконання релігійних обрядів. Взаємно Росія та Україна забезпечують особам польської національності, які перебувають у Росії, Україні і Білорусії, всі ті ж права. Особи російської, української і білоруської національностей у Польщі мають право в межах внутрішнього законодавства поширювати рідну мову, організовувати і підтримувати свої школи, розвивати свою культуру і закладати з цією метою товариства і спілки».

Включення цієї статті створювало правову основу захисту життєвих інтересів українців, росіян і білорусів, які опинилися в складі Польщі. Але на практиці ця стаття не виконувалась. Щоправда, польський сейм 26 вересня 1922 р. ухвалив закон про так звану воєводську автономію<sup>1</sup>, за яким у Львівському, Станіславському (тепер Івано-Франківському) і Тернопільському воєводствах<sup>2</sup> створювалися воєводські сеймики<sup>4</sup> та їх виконавчі органи —

воєводські виділи (комітети). До компетенції сеймиків відносилися питання релігії, початкової і середньої освіти, охорони здоров'я, будівництво шляхів, сприяння промисловості і торгівлі тощо. Прийняті сеймиками воєводські закони в переважній більшості вимагали санкції президента держави. Воєвода як представник уряду міг припинити виконання рішень сеймику, що не вимагали санкції президента, а також будь-яких рішень воєводського комітету. Таким чином, діяльність «автономних» органів ставилась під суворий контроль з боку органів урядової адміністрації. Стаття 21 закону забороняла державним органам проводити на території названих воєводств колонізаторську політику, а ст. 24 обіцяла навіть заснування українського університету. Статті цього закону намічалось реалізувати не пізніше двох років після опублікування, але насправді вони ніколи не були втілені в життя.

На пленарному засіданні Ризької мирної конференції радянська делегація оголосила заяву Всеросійського Центрального Комітету від 23 вересня 1920 р. про те, що вирішення долі Західної України повинно залежати від вільного волевиявлення всіх національностей, що її населяють. Проте у березні 1923 р. Рада послів у Парижі на вимогу польського уряду узаконила анексію Західної України Польщею, яка до того вважалася формально лише військовим окупантом Західної України .

17 березня 1921 р. була прийнята конституція Польщі, яка дістала назва «Березневої». В ній записано ряд демократичних прав і свобод, що було, безперечно, великим досягненням прогресивних сил. Але постанови Березневої конституції з бігом часу залишалися в щораз більшій суперечності з повсякденною практикою<sup>5</sup>. Внаслідок травневого перевороту 1926 р. в Польщі був створений політичний режим, який зводив нанівець основні принципи, що лежали в основі Березневої конституції. У 1928 р. почалася робота по її перегляду, а 25 квітня 1935 р. в умовах переходу Польщі до тоталітарного режиму була прийнята нова конституція, яка дістала назву «Квітневої». Обидві конституції поряд з урядовою адміністрацією передбачали утворення органів місцевого самоврядування.

Інститут самоврядування як форма державного управління виник у процесі гострої боротьби, коли політично безправні верстви намагалися захищати свої права і створювали окремі органи управління на місцях, протиставляючи їх органам урядового управління. Незважаючи на велику кількість структурних форм самоврядування, воно завжди було додатком до бюрократичного централізованого державного апарату.

Самоврядування поділялося на територіальне, яке називалося також загальним, господарське і професійне. Положення самоврядування, що відбивалося як на його організаційній структурі і сфері компетенцій, так і на ступені залежності від урядової адміністрації, залежить від форми політичного ладу. Ліберально-демократичні режими надають йому значну функціональну самостійність, тоді як тоталітарні режими намагаються обмежити його компетенцію і самостійність аж до повного підпорядкування адміністративним органам.

Творці Березневої конституції хотіли, щоби політичний лад держави спирався на розширення самоврядування, яке подекуди невірно утотожнюється з автономією'. Цій проблемі конституція присвятила 12 статей (3, 65, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 109, 113, 114, 115). Але декларації про запровадження «широкого територіального самоврядування» (ст. 3) не перешкодили проголосити в цій же конституції підпорядкування органів самоврядування урядовому чиновницькому апаратові управління. Демократичні декларації Березневої конституції були продиктовані революційною обстановкою в Польщі і мали на меті ослабити цю обстановку обіцянками різного роду формально демократичних інститутів і свобод, між ними й інституту самоврядування.

Визначаючи основи територіально-адміністративного поділу держави, Березнева конституція передбачала двоякого роду органи державної влади і управління на місцях - органи урядової адміністрації і органи самоврядування. Стаття 65 конституції встановлювала: «З адміністративною метою Польська держава буде поділена в законодавчому порядку на воєводства, повіти і міські та сільські общини (гміни), які будуть одночасно одиницями територіального

самоврядування». Наступна ж 66 стаття уточнювала, що «органи урядової адміністрації в окремих територіальних одиницях мають бути об'єднані в міру можливості в одній установі під одним керівництвом»<sup>2</sup>. Так конституція забезпечувала урядовим органам можливість керівництва діяльністю органів самоврядування і нагляду над ними.

На західноукраїнських землях, що були примусово включені до складу Польщі, діяли дві системи самоврядування. На території Львівського, Станіславського і Тернопільського воєводств (Східна Галичина) територіальне самоврядування було організоване на основі австрійського закону від 12 серпня 1866 р.<sup>3</sup>, за яким принцип самоврядування полягав не в залученні громадян до діяльності державних органів, а в розчленуванні завдань і функцій урядового управління і самоврядування. Проте структура органів місцевого самоврядування і порядок їх формування за австрійським законом перебували в різкій суперечності з декларативними принципами Березневої конституції Польщі. Вибори органів самоврядування відбувалися на основі феодальної куріальної системи, яка забезпечувала виключну перевагу поміщиків<sup>4</sup> і буржуазії. Урядові органи контролювали діяльність органів самоврядування, які не мали будь-якої реальної влади і були п'ятим колесом до воза державного управління.

Відповідно до територіально-адміністративного поділу в Східній Галичині діяла триступенева структура органів місцевого самоврядування: громадське (гмінне), повітове і воєводське.

Питання структури і способу організації органів самоврядування у Волинському і Поліському воєводствах були врегульовані декретом Начальника держави (офіційна посада Ю. Пілсудського з 14 листопада 1918 р. до 9 грудня 1922 р.) від 4 лютого 1919 р. Тут була залишена чотириступенева структура органів місцевого самоврядування з поділом на громадське, волосне, повітове і воєводське, яке залишилось від земської реформи 1864 р. в Росії.

За законом від 23 березня 1933 р. «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» ця структура місцевого самоврядування була поширена на всю Польщу.

Квітнева конституція 1935 р. пішла по шляху обмеження ролі самоврядування в житті суспільства і перетворення його у придаток органів урядової адміністрації. Конституція визначила роль самоврядування як «здійснення завдань урядової адміністрації в галузі місцевих потреб» (ст. 25). Уся діяльність органів самоврядування проходила під пильним наглядом уряду, який здійснював цей нагляд за допомогою органів урядової адміністрації (повітові старости, воєводи, міністри) і органів місцевого самоврядування вищого ступеня (повітові і воєводські ради).

Громада (гміна) була найнижчою адміністративною одиницею територіального самоврядування. Кілька місцевостей могли бути об'єднані в одну громаду. Органами громадського самоврядування були громадська рада (8—36 членів) і громадське правління, до якого входили вїт (з 1933 р. солтис), його заступник (підсолтис) і присяжні. Активне виборче право мали особи, що досягли 24 років і на протязі року проживали в даній громаді. Остання вимога не стосувалася державних службовців, військових на дійсній службі та їх сімей, а також осіб, що мали в громаді нерухоме майно. Пасивне виборче право мали особи, яким сповнилось 30 років. До того ж призначувані урядом виборчі комісії в Західній Україні різними способами не допускали небажаних осіб до голосування'.

Якщо під час виборів оголошувався тільки один список кандидатів у члени громадської ради або в кількох списках загальне число кандидатів не перевищувало кількість мандатів, вибори не відбувалися, а кандидати ставали членами громадської ради. З цією метою виборчі комісії оголошу вали недійсними опозиційні до уряду списки кандидатів, а проурядові партії представляли спільні компромісні списки, тому в більшості громад Західної України вибори, як правило, не відбувались. Так, внаслідок висунення компромісних списків у 1939 р. в Жовківському повіті (тепер Львівської області) голосування відбулося тільки в 7 громадах з 68, у Рава-Руському — в 15 з 68, а в Рудківському — в 21 з 68 .

Солтиса і підсолтиса обирала громадська рада на 3 роки з осіб віком не менше

30 років, що володіють усно і письмово польською мовою. Повітові старости затверджували на посадах солтисів і підсолтисів, мали право, порозумівшись з повітовою радою, звільнити їх з роботи, розпустити громадську раду і оголосити нові вибори Волосне (об'єднання декількох сіл) самоврядування, що, як зазначалось, існувало тільки на території колишньої царської Росії (Волинь і Полісся), у 1933 р. було поширене на територію всієї Польщі, в тому числі її на три інші воєводства Західної України. У трьох східногалицьких воєводствах було утворено 540 волостей з новим 7-тисячним апаратом в'їтів, писарів та ін.

Органами волосного самоврядування були волосна рада (12—20 членів), яку обирала виборча колегія, що складалася з членів громадських рад волості, їх солтисів і підсолтисів, а також волосне правління (в'їт, підв'їт, волосний писар і 2—3 лавники), яке обиралося па 5 років волосною радою таємним голосуванням. Члени волосного правління могли обиратися і не з Членів волосної ради, що давало урядові можливість насаджувати на західноукраїнських землях чиновників з інших воєводств корінної Польщі. Вибір в'їта і підв'їта вимагав затвердження повітового старости.

У випадку, коли з якихось причин волосна рада не обрала в'їта чи підв'їта або кандидат двічі не був затверджений старостою, останній призначав в'їта чи підв'їта без вибору. Волосні писарі призначалися в'їтом і затверджувалися повітовим старостою, причому до них, як і до в'їтів, пред'являлися досить високі вимоги.

До 1933 р. на західноукраїнських землях діяли дві системи міського самоврядування: австрійська — у Східній Галичині і німецька на Волині і Поліссі. Проте закон від 23 березня 1933 р. не скасовував повністю старі законодавчі акти про міське самоврядування, а лише вносив деякі зміни.

Міста були поділені на виділені і невиділені з повітового самоврядування. До першої групи належали міста з населенням понад 25 тис. мешканців. Міста з населенням понад 75 тис. мешканців (у Західній Україні Львів) утворювали окремі міські повіти. В усіх містах обиралися па 5 років загальними, рівними<sup>2</sup> і прямими виборами при таємному голосуванні міські ради, що склалися з 12—

72 членів відповідно до кількості населення.

Виконавчими органами міського самоврядування були міські правління (магістрати), що склалися у виділених містах з президента, віце-президента і лавників, а невиділених містах — з бургомістра, його заступника (віце-бургомістра) і лавників. Міські правління обиралися міськими радами і затверджувалися повітовими старостами (бургомістри та їх заступники), воєводами (президенти та їх заступники) і Міністром внутрішніх справ (президент і віце-президент м. Львова).

Повітові ради очолювалися старостами і обиралися на 5 років членами волосних рад і членами міських рад невиділених міст. Нагляд над повітовим самоврядуванням здійснювали воєводи, які призначалися президентом держави на подання міністра внутрішніх справ і були наділені широкими повноваженнями. Зокрема, їм була підпорядкована поліція, яка будувалася за армійським зразком<sup>1</sup>.

Воєводське самоврядування в Польщі, за винятком Познанського, Поморського і Сілезького воєводств, не було організоване<sup>2</sup>, а також не було створено органу, який очолював би і координував би роботу всіх рад. Функції воєводського самоврядування на західноукраїнських землях виконували призначені воєводські ради та їх комітети, що очолювалися воєводами і були їх дорадчими органами.

Компетенція органів місцевого самоврядування була обмежена до другорядних господарських питань, і їх діяльність цілком і повністю була підпорядкована органам урядової адміністрації. Весь державний апарат Польщі в розглядуваний період, включаючи жалюгідну роль органів самоврядування, був у Західній Україні зняряддям соціального і національного пригнічення широких народних мас.