

ІСТОРІЯ

Микола ІВАНІК

СИСТЕМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СХІДНОЇ ГАЛИЧИНИ (1919 – 1933)

У статті досліджується система органів місцевого самоврядування Східної Галичини, генеза та стан законодавчої бази територіального самоврядування, роль та місце місцевих органів влади в системі політико-адміністративного устрою міжвоєнної Польщі. Закони, що регламентували організацію та діяльність самоврядних органів, аналізуються у їх відповідності діючій конституції. Автор розглядає структуру органів громадського самоврядування, межі їх компетенції та зв'язок із адміністративними органами влади. Особливу увагу приділено еволюції державної політики у сфері самоврядування.

Історія українсько-польських взаємин у різних сферах суспільно-політичного та економічного життя міжвоєнної Польщі налічує численну історіографію. Проте слід відмітити одну її характерну рису – нерівномірність досліджень різних аспектів цієї проблеми. В радянській історіографії перевага надавалась вивченню соціально-економічних відносин, причому з відповідним ідеологічним навантаженням. У пострадянський період тематика досліджень значно розширилась. Проте така важлива ділянка суспільного життя, як органи місцевого самоврядування, залишилася поза увагою як радянських, так і пострадянських істориків.

Особливо важливе значення самоврядування має для національних меншин у багатонаціональних державах, до яких належала і міжвоєнна Польща (третина населення була неполяками). Місцеве самоврядування залишилось практично єдиним інститутом публічної влади, де національні меншини могли, в рамках законів, розвивати своє політичне, економічне та культурне життя. Небезпідставно відомий теоретик і фахівець у галузі самоврядування д-р Є. Панейко твердив: "Самоврядування – це школа політичного життя" [9, 282]. Галичина в цьому плані посідала особливе місце. Саме в цій провінції імперії Габсбургів система органів місцевого самоврядування існувала тривалий час. Іншою особливістю Галичини було те, що у східній її частині мало місце гостре протистояння між чисельно переважаючими українцями та поляками за впливи в цих інституціях. Ця тенденція збереглась і після розпаду Австро-Угорщини.

Місцеве самоврядування у Східній Галичині базувалося на австрійських самоврядних законах. Поштовхом до їх прийняття стала революція 1848–1849 рр. Австрійська імперія вступила в період реформування майже всіх сторін соціально-економічного та суспільно-політичного життя. Намагання обмежити абсолютистські методи управління імперією призвели до створення законодавчої бази самоврядування.

На початку 60-х рр. XIX ст. уряд у Відні зайнявся врегулюванням відносин у сфері самоврядування. 5 березня 1862 р. був виданий закон, який окреслив устрій громад у межах всієї імперії [10, 127]. Закон мав рамочний характер, і на його основі Галицький краєвий сейм прийняв ряд законів, які повністю регламентували діяльність органів самоврядування всіх рівнів у Галичині. На засіданнях Галицького сейму 19–22 березня 1866 р. було ухвалено урядові проекти законів про громади, панські маєтки та повітове представництво, затверджено відповідні виборчі ординації. 12 серпня 1866 р. вони були затверджені у Відні [3]. Неврегульованим залишалось самоврядування в галицьких містах. Тому 13 березня 1889 р. для 30 великих галицьких міст був прийнятий окремий закон та затверджена відповідна виборча ординація [5]. Решта менших галицьких міст та містечок отримали

новий устрій самоврядування 3 липня 1896 р. [6]. Для Львова як найбільшого міста регіону був прийнятий окремий статут [4].

Право голосу мали не всі громадяни. Виборче право було обмеженим, нерівним, безпосереднім, таємним (у деяких випадках відкритим) і непропорційним. Нерівність виборчого права полягала в тому, що всі виборці поділялись на так звані курії – виборчі групи, залежно від величини сплачуваного податку. Крім того, членами сільської чи міської громадської ради без вибору могли бути так звані вірилисти, якщо сума сплачуваного ними податку становила не менше 1/6 частини від загальної суми податків громади. Ці положення виборчої ординації ставили заможні верстви населення у привілейоване становище.

Характерною рисою адміністративного устрою провінції було те, що на її території існували “двірські обшари” – великі шляхетські землеволодіння, які не підлягали юрисдикції місцевих самоврядних органів. Вони займали 42,3% території провінції. Їх чисельність майже дорівнювала чисельності сільських громад. Існувало приблизно 5400 обшарів на 6000 сільських громад [7, 199]. На території обшарів функції органів місцевого самоврядування виконували власники цих володінь або призначені ними довірені особи. Власники обшарів користувались рядом привілеїв, зокрема були звільнені від сплати місцевих податків, у тому числі податку на утримання місцевої поліції.

Довготривалий поділ польських земель між найбільшими європейськими імперіями призвів до того, що на момент відновлення незалежності Польщі на її території діяло 9 різних систем адміністративного права. Аналогічне становище склалось і з законодавством у галузі місцевого самоврядування. Навіть на українських землях, загарбаних Польщею, діяли відмінні системи самоврядного законодавства. Ще на початку своєї роботи польський сейм намагався запровадити єдиний устрій самоврядування в межах усєї країни, проте цього не було зроблено. Всього протягом перших 15 років незалежності сеймом було прийнято близько 40 нормативних актів, що стосувались самоврядування різних рівнів, причому половина з них мала пряме відношення до Східної Галичини [7, 201]. Ці акти внесли лише

косметичні зміни в устрій самоврядування. На території трьох південно-східних воєводств Польщі було збережено дію австрійського самоврядного законодавства.

Діючі закони передбачали три ступені територіального самоврядування: громадське, повітове та воєводське. На найнижчому рівні знаходилося громадське – в селах і містах. Особливістю трьох південно-східних воєводств було те, що, на відміну від інших регіонів країни (за винятком Краківського воєводства), тут існували одиничні громади. Така територіальна громада охоплювала одне (зрідка – два) село. Організацією самоврядного життя такої громади регламентував закон з 12 серпня 1866 р. [1, 31]. Згідно з цим законом, колективним ухвалюючим і контролюючим органом була громадська рада. Вона складалася з радних, обраних у ході виборів. Закон дозволяв брати участь у засіданнях ради також вірилистам. Громадська рада обиралась терміном на 6 років. Її чисельність коливалася в залежності від кількості населення даної громади і могла становити від 12 до 48 радних. Одночасно обирали заступників радних [1, 11]. Виконавчим органом громадської ради була громадська старшина, яка складалася з вйта і двох присяжних. Вони також обирались на 6 років [1, 12]. Ще однією рисою самоврядного устрою Східної Галичини було те, що громадські ради мали два кола діяльності: власне і доручене. Межі першого дозволяли їм розв'язувати власні проблеми, а другого – виконувати доручення державної влади. Саме доручене коло діяльності ради становило більшу частину її обов'язків і було дуже обтяжливим, оскільки витрати на виконання доручень державних адміністративних органів покривалися з бюджету громади.

До доручених обов'язків належали такі: допомога громади в оголошенні різноманітних законів та розпоряджень влади, збирання податків, організація та проведення виборів, забезпечення військових постойв тощо. Громадська рада мала досить широкі власні компетенції і при фаховому керівництві приносила велику користь. До сфери власних компетенцій громади входили такі справи, як розпорядження громадським майном, утримання та будівництво доріг, мостів, вулиць, площ,

нагляд за дотриманням громадського порядку, опіка над бідними. Крім того, рада мала значний вплив на школи, які частково фінансувалися з її бюджету. На найнижчому ступені знаходилось також міське самоврядування. Продовжували діяти закони 1889 і 1896 рр. Тексти законів практично ідентичні, за винятком кількох положень. Крім того, устрій самоврядування в містах базувався на тих самих принципах, що і в селах. Міські і сільські громади мали спільну виборчу ординацію.

Ухвалюючим і контролюючим органом у містах була міська рада. Чисельність ради в містах, які підлягали дії закону 1889 р., становила 48 осіб. У решті менших міст і містечок чисельність радних становила, залежно від кількості населення даного міста, від 24 до 48 осіб. Крім того, у роботі цих міських рад брали участь вірилисти. У великих містах цього не дозволялось. У населених пунктах, де діяв закон 1889 р., виконавчим органом міської ради був магістрат, очолюваний бургомістром. До складу магістрату входив заступник бургомістра та переважно 3 асесори. Уряд містечок називався *громадська зверхність* і складався з начальника, його заступника та від 2 до 5 асесорів. Усі вони повинні були бути членами міської ради.

Виборча ординація для сіл і міст була спільною. Право брати участь у виборах мали всі громадяни, які досягли 21 року. До ради могли бути обрані громадяни, які досягли 25-річного віку. Особливістю адміністративно-політичного устрою Східної Галичини було те, що польські власті зберегли на її території поділ виборців на курії. Щоб якимось узгодити це з майбутнім конституційним устроєм Польщі, Польська Ліквідаційна Комісія у Кракові 27 листопада 1918 р. видала розпорядження про створення ще однієї курії, в якій могли б узяти участь у виборах всі, хто був позбавлений цього права. Утворення додаткової курії не усунуло нерівноправності виборців, оскільки фактично продовжував діяти майновий ценз. Саме за величиною сплачуваного податку виборців поділяли на виборчі кола. Куріальна система виборів прямо суперечила положенню польської конституції 1921 р., яка гарантувала рівноправність усіх громадян і надання їм рівних політичних можливостей [8, 6].

Іншою важливою зміною, яку ввели польські власті в устрій самоврядування, стало об'єднання двірських обшарів з громадами. Ця проблема ще в австрійський період обговорювалась упродовж майже 20 років [2, 105–111], та в силу конкретних історичних причин до такого об'єднання не дійшло. 26 липня 1919 р. відповідним законом двірські обшари були об'єднані з громадами. Оцінюючи цей факт, слід відмітити як позитивну, так і негативну його сторони для українського населення. З одного боку, таке об'єднання сприяло зміцненню фінансового становища громад. Власники цих володінь сплачували самоврядні податки, переважно як вірилисти брали участь у засіданнях громадських рад. Та, з іншого боку, це об'єднання призвело до посилення польських впливів на організацію громадського життя в українських селах. Остання обставина, безперечно, сприяла прийняттю урядом цього закону.

На другому ступені структури самоврядної організації знаходилось повітове самоврядування. Воно базувалось на крайовому законі з 12 серпня 1866 р. Щоб узгодити його з новими умовами та вимогами польської конституції, до закону були внесені відповідні зміни [9, 315]. Згідно з положенням закону, кожен повіт мав два органи – повітову раду і повітовий віділ. Повітова рада була ухвалюючим і контролюючим органом. Чисельність ради була сталою і становила 26 осіб. На виборах до повітових рад, подібно як і до сільських чи міських, була збережена куріальна система. Структура повітової ради базувалась на засаді так званого “представництва інтересів”. Закон виділяв чотири групи інтересів: 1) група великої земельної власності; 2) великої промисловості, торгівлі та гірництва; 3) сільських громад; 4) міських громад. Саме величина сплачуваного податку визначала кількість членів повітової ради, які представляли інтереси тієї чи іншої групи. Разом з тим закон забороняв такій групі мати більше, ніж 12 представників у раді.

Вибори до повітової ради у перших двох групах відбувались безпосередньо й індивідуально, а в третій та четвертій – посередньо. Тобто, повітових радних мали право обирати лише сільські та міські радні. Серед своїх членів повітова рада обирала

голову ради та його заступника. Вибір на ці посади вимагав затвердження президента Польщі. Обирався також повітовий виділ – виконавчий орган ради. Вибір також проводився серед членів ради. Кожна група інтересів обирала по одному, а повітова рада додатково обирала ще двох членів виділу. Очолював виділ голова повітової ради. Чисельність виділу становила 6 осіб. Сфера діяльності повітової ради була подібною до сфери діяльності громадської ради з тією різницею, що вона не мала дорученого кола діяльності. Повітова рада та виділ обирались терміном на 6 років.

Характеристика законодавчої бази повітового самоврядування дає підстави зробити висновок, що і на цьому рівні створювались умови для переважання в цих органах поляків. Такі фактори, як збереження посередності виборів у третій та четвертій групах, робили неможливим здобуття більшості в цих органах українцям.

При характеристиці воєводського самоврядування слід чітко розмежовувати його правовий і фактичний стан. Домагаючись якнайшвидшого визнання міжнародним співтовариством права Польщі на Східну Галичину, 26 вересня 1922 р. Сейм прийняв закон про підстави загального воєводського самоуправління. Згідно з нормами цього закону, ухвалюючим і контролюючим органом у Львівському, Тернопільському та Станіславському воєводствах повинні були бути двопалатні сеймики. В них рішення у справах, що стосувались двох народів – польського і українського, приймались у кожній з палат окремо, а в справах, що стосувались одного народу, – самостійно в одній з палат. Виконавчий орган сеймика – воєводський виділ мав складатись з 8 членів, обраних окремо в кожній з палат. Очолював виділ воєвода. До втілення в життя цього закону замість Крайового сейму і Крайового виділу, які відігравали роль органу самоврядування найвищого ступеня в часи Австро-Угорщини і були ліквідовані в 1920 р. [11, 98], був створений Тимчасовий виділ самоврядування з резиденцією у Львові. Складався він з 6 чоловік, яких обирав Сейм за поданням уряду. Голову Тимчасового виділу самоврядування призначав президент країни. Цей орган взяв на себе функції органу територіального самоуправління найвищого

ступеня. Передбачалось, що його повноваження будуть діяти аж до втілення в життя закону про воєводське самоврядування. Проте цей закон так і не набрав чинності, оскільки це не було в інтересах польських правлячих кіл. А Тимчасовий виділ самоврядування спіткала доля Крайового сейму та Крайового виділу – він був ліквідований відповідним розпорядженням президента Польщі 16 січня 1928 року.

Весь устрій територіального самоврядування трьох південно-східних воєводств Польщі був поставлений під широко розбудований контроль з боку адміністративних властей. Як сільські, так і міські громадські ради в Східній Галичині були підконтрольними виконавчим органам місцевого самоврядування вищого ступеня, а також органам державної адміністрації. В питаннях, що торкались власного обсягу діяльності громади, контроль у першій інстанції виконували повітові виділи, а в другій – Тимчасовий виділ самоврядування у Львові. Після ліквідації Виділу цю функцію взяли на себе воєводи [1, 31]. Адміністративна влада в особі старости контролювала доручений обсяг діяльності громадських рад, а також власний обсяг діяльності на питання відповідності його діючому законодавству. Старости мали великі повноваження. Вони могли анулювати рішення, прийняті радою; розглядали скарги на ухвали магістратів; накладали покарання на бургомістрів за допущені помилки. Ще ширші повноваження мали воєводи. Вони мали право знімати з посади вїттів та бургомістрів, членів міських урядів, розпускати міські ради та оголошувати нові вибори і т.д. Повітове самоврядування контролювалось за подібною схемою. До 1928 р. контроль здійснював Тимчасовий виділ самоврядування, після його ліквідації – воєводи. Вони мали право відмінити будь-яке рішення повітової ради чи виділу, розпустити їх та призначити нові вибори. Практично не було ніяких нормативних актів, які обмежували б втручання воєвод у справи повітового самоврядування.

Місто Львів було виділено в окрему самоврядну одиницю, як найбільший регіональний центр. Формально діяв статут, прийнятий ще в 1870 р. Основні положення цього закону подібні до положень законів з 1889 і 1896 рр., хоча містять певні

відмінності. Зокрема, чисельність міської ради Львова повинна була становити 75 осіб. Міська рада обирала президента міста, якого на цій посаді затверджував президент Польщі. Контроль над діяльністю ради та магістрату здійснював воєвода. Фактично статут не діяв, хоча ніяких постанов про припинення його дії не було прийнято.

Аналіз самоврядних законів, що діяли на території Східної Галичини, та змін, що вносились до них, дає підстави стверджувати, що ситуація в цій сфері була складною і заплутаною. Польський сейм не зміг розробити та прийняти нове самоврядне законодавство. Саме тому продовжували діяти закони часів Австро-Угорщини. Зміни, що вносилися до них, повністю не усували їх невідповідності діючій конституції країни. Східна Галичина займала в цьому плані унікальне становище. Лише тут була збережена і діяла куріальна система під час виборів. Велика кількість законів та виборчих ординацій, постійні зміни, що вносилися до них, робили організацію самоврядування складною і не зрозумілою для широкого загалу населення. Ці фактори не сприяли зацікавленню населення організацією громадського життя. Але такий стан цілковито влаштував польські правлячі кола, давав можливість не проводити вибори та повністю контролювати місцеве самоврядування.

1. Державний архів Львівської області. – Ф. 1. – Оп.11. – Спр. 2598.

1. Баран С. Галицький закон громадський з 1866 р. зі всіма пізнішими змінами. – Львів: Громадська самоуправа, 1927. – 72 с.

2. Мудрий М.М. Українсько-польські відносини в Галичині у 1867–1890 рр: політичний аспект. – Дис... канд. іст. наук. – Львів, 1996. – 267 с.

3. Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkim księstwem Krakowskim (Далі – Dz.U.Kr.) R. 1866. – Lwów: Drukarnia rządowa. – № 19. – Cz. XI. – S. 59 – 87.

4. Dz.U.Kr. – Lwów: Drukarnia E. Winiarza. – 1870. – № 79. – Cz. XXII. – S. 121–167.

5. Dz.U.Kr. – Lwów: Drukarnia Wl.Lozińskiego. – 1889. – № 24. – Cz. VII. – S. 81 – 120.

6. Dz.U.Kr. – Lwów: Drukarnia Wl.Lozińskiego. – 1896. – № 51. – Cz. XIII. – S. 195 – 232.
7. Historia państwa i prawa Polski. 1918 – 1939. – Warszawa: PWN, 1962. – Cz. I. – 416 s.
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921r. Lwów-Warszawa: Atlas, 1926. – 136 s.
9. Panejko J. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce // Jaworski W. Projekt konstytucji. Cz. II. Załączniki. – Kraków: Księgarnia Leona Frommera, 1928. – S. 275 – 329.
10. Pilat T. Austriackie prawo administracyjne poprzedzone wykładem zasad administracji. – Lwów: Nakładem Towarzystwa “Biblioteki słuchaczów prawa”, 1903. – 1018 s.
11. Staszyński S. Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich. – Lwów: Drukarnia K.S. Jakubowskiego, 1928. – 288 s.

Николай Иванык. Система органов местного самоуправления Восточной Галиции (1919 – 1933). В статье исследуется система органов местного самоуправления Восточной Галиции, генезис и состояние законодательства, регламентирующего деятельность органов самоуправления, а также роль и место местных органов власти в системе политико-административного устройства государства. Законы, регламентирующие организацию и деятельность органов самоуправления, исследуются на предмет их соответствия действующей конституции. Автор анализирует структуру местного самоуправления, границы его компетенций, а также отношения с органами административной власти. Особое внимание уделено исследованию эволюции политики правительства относительно самоуправления.

Mykola Ivanyk. System of institution of local government in the Eastern Galicia (1919 – 1933). In this article the author researches the system of the local body of self-government in the Eastern Galicia, the state of the legislative base of the territorial self-government, the role and place of the local power in the political and administrative

system of Poland which was at a war. The laws that regulated the organization and actions of the self-government body are analysed according to the given Constitution. The author analysed the structure of the body of public self-government and interrelations with the administrative body of the power. The author pays much attention to the government policy in the sphere of self-government and its evolution.