

## РОЗДІЛ 3

**СПРОБИ РЕФОРМУВАННЯ  
СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
(1927–1933)**

На початку 1927 р. в органах місцевого самоврядування Галичини продовжував панувати безлад, що неодноразово визнавала сама влада. Громадські ради були розпущені й не діяли або їхні функції виконували наказні війти та комісари. Самоврядування на рівні повітів не діяло. Особливе невдоволення населення спричинила господарська діяльність комісарів, їхнє намагання одноособово розпоряджатися громадським майном на шкоду інтересам громади. Нерідко це призводило до селянських виступів та сутичок із поліцією. Незважаючи на такий стан речей, уряд і надалі не поспішав із реформами.

Відсутність єдиної концепції розвитку самоврядування, нестійкість урядів та політичні протиріччя в сеймі не дали змоги останньому розробити і прийняти єдине самоврядне законодавство для всієї країни. Запропонований Адміністративною комісією сейму т. зв. Малий самоврядний закон уряд відхилив. Відсутність змін в організації громадського життя спричинила негативну реакцію населення. На сторінках преси з'являлося все більше матеріалів, присвячених самоврядним справам. Не лише українські політичні партії на сторінках своєї партійної преси виявляли невдоволення таким станом речей, але й опозиційні польські політичні угруповання використовували безлад в органах місцевого самоврядування для критики політики уряду в цій сфері. Все це змусило його зважитися на призначення виборів на середину 1927 р. Але й у цьому випадку уряд виявився непослідовним. Відхиливши Малий самоврядний закон, який запропонували парламентарі, він вирішив провести вибори на основі старого австрійського самоврядного законодавства та виборчої ординації. Незважаючи на те, що низка статей прямо суперечила кільком положенням Конституції Польщі

1921 р., уряд свідомо пішов на порушення Основного закону країни, переслідуючи єдину мету – зберегти повний контроль адміністративної влади над органами місцевого самоврядування і звести до мінімуму вплив українців у них.

Внутрішньополітичні події, зокрема переворот 1926 р. і прихід до влади Юзефа Пілсудського, політичні репресії проти опозиції та дострокові парламентські вибори 1930 р., неабияк вплинули на роль і місце самоврядування в системі організації влади в Польщі. 1926 р. дав поштовх, а 1930 р. закріпив тоталітарні тенденції в управлінні країною. Як наслідок, місцеве самоврядування почали трактувати як додаток до державної адміністрації. Закон від 23 березня 1933 р. не лише докорінно змінив устрій самоврядування, а й перетворив останнє на фікцію.

У лютому 1927 р. польський сейм впритул підійшов до прийняття нового самоврядного законодавства. Адміністративна комісія сейму, яка готувала законопроекти в цій галузі, підготувала Малий самоврядний закон і прийняла його у другому читанні. Основні його положення передбачали негайне призначення виборів, поширювали на територію Галичини виборчу ординацію з п'ятиприметниковим виборчим правом (вибори прямі, безпосередні, рівні, таємні та пропорційні), а також передбачали реформування повітового через самоврядування, через створення повітових сеймиків.

Однак сейм не прийняв закону головно через протидію уряду та політичні протиріччя між посольськими клубами. Спочатку уряд схилився до прийняття цього законопроекту. 11 лютого 1927 р., виступаючи в сеймі, віцепрем'єр Казимир Бартель у промові торкнувся проблем місцевого самоврядування, окреслив основні завдання уряду в цій галузі. «Сучасний стан самоврядування виражається в його дезорганізації і є фатальним, – заявив він. – В таких умовах, в яких самоврядування перебуває в даний час, воно не може виконувати своєї ролі в державному житті. Тому швидке відновлення самоврядних органів і їх діяльності є постулатом першочергового значення»<sup>1</sup>. Піддавши критиці законопроект, запропонований Адміністративною комісією сейму, віцепрем'єр усе ж зазначив, що уряду належить «поширити на Малопольщу постанови декретів про повітове самоврядування, модернізувати виборчу ординацію до громад в Малопольщі». Далі він заявив: «Ця програма

<sup>1</sup> Sprawozdanie Stenograficzne Sejmu. (S.S.S.). Okres L–323 pos. z 11.02.1927. l. 90.

відповідає більш-менш так званому “Малому самоврядному закону”, поданому на розгляд сейму. Щоб прискорити справу, уряд готовий підтримати ініціативу послів. Але залишає за собою право на зміну деяких положень проєкту, особливо щодо виборчої ординації в Малопольщі»<sup>2</sup>.

Проте за два тижні уряд змінив свою позицію щодо законопроекту. На черговому засіданні Адміністративної комісії сейму директор департаменту самоврядування МВС Г. Вайсброд виступив від імені уряду із заявою про неприйняття Малого самоврядного закону. Пояснюючи позицію уряду, він зазначив, що на таке рішення вплинула «істотна різниця поглядів між урядом і авторами проєкту, некомпетентність авторів проєкту, істотні і дуже значні вади проєкту з точки зору їх відповідності Конституції. З цих причин уряд переконаний, що законодавчі органи не змогли вирішити цю проблему»<sup>3</sup>.

Однією з важливих причин негативного ставлення уряду до Малого самоврядного закону загалом були ті його положення, які поширювали на територію Галичини п'ятиприкметникове виборче право до громадських і повітових рад. В умовах чисельної переваги в сільських громадах українці отримали б у них значний вплив. А цього уряд аж ніяк не хотів допустити. В одному з виступів К. Бартель прямо заявив, що вважає головним недоліком проєкту впровадження єдиної виборчої ординації до громадських рад на території всієї Польщі<sup>4</sup>.

Відповідний тиск на уряд чинили окремі політичні партії, домагаючись неприйняття Малого самоврядного закону. Незважаючи на те, що п'ять партій у сеймі (від ППС до вшехполяків), уклали компроміс щодо засад нового закону, згодом саме останні виступили проти нього. Вони вимагали розробити для непольських громад окремі постанови, які регламентували б діяльність самоврядних органів у таких громадах. Таким способом представники цієї партії намагалися забезпечити перевагу польської меншості над українською більшістю у громадах. Їхній посольський клуб прийняв відповідну заяву, у якій стверджено, що теперішні проєкти громадських самоврядних законів «не забезпечують в східних воєводствах польського “стану посідання” і “державного інтересу”. Одночасно послали закликали не допустити ухвалення цих законів

<sup>2</sup> Sprawozdanie Stenograficzne Sejmu. (S.S.S.). Okres L–323 pos. z 11.02.1927. 1.91.

<sup>3</sup> Gazeta Polska. 1927. 25 lutego.

<sup>4</sup> Громадський голос. 1927. 19 лютого.

сеймом<sup>5</sup>. Подібну позицію в цьому питанні зайняли християнські демократи. У статті, опублікованій в газеті «Glos Narodu», було заявлено: «Або самоврядування на Сході не запроваджувати, або зберегти іменовані ради і магістрати, або ввести на “кресах” окрему польську курію. Але ця курія повинна обирати більшість міської ради, як довго цього буде вимагати безпека держави»<sup>6</sup>.

У роботі Адміністративної комісії сейму брали участь українські й білоруські послы, однак вони не мали в ній жодного впливу. Всі поправки до закону, які вони вносили, відкидались. Тому на одному із засідань комісії, на знак протесту, вони відмовилися брати участь у подальшій роботі<sup>7</sup>. 27 березня 1927 р. сейм і сенат припинили роботу. Закони, які б регламентували новий устрій органів місцевого самоврядування, так і не були прийняті<sup>8</sup>.

Саме намагання уряду забезпечити перевагу польської меншості на «східних кресах» стали перешкодою на шляху прийняття нового самоврядного законодавства. Уряд свідомо йшов на збереження анархії в місцевому самоврядуванні Галичини, погоджувався з порушенням відповідних норм Конституції, щоб не допустити посилення українських впливів у цих органах.

Не дійшовши згоди з сеймом у питанні прийняття нового самоврядного законодавства, уряд зважився на проведення виборів. 25 квітня 1927 р. міністр внутрішніх справ Феліціян Славой-Складковський підписав розпорядження про призначення виборів до сільських і міських громадських рад на території трьох південно-східних воеводств, окрім м. Львів<sup>9</sup>. Відповідне розпорядження було розіслано трьом воеводам.

Відразу після призначення виборів відбулася пресконференція, на якій представники уряду намагалися обґрунтувати таке рішення. Зокрема, віцеміністр Мауріцій Ярошинський заявив: «Теперішній стан справ у самоврядуванні є нелегітимним і безправним»<sup>10</sup>. Серед причин, які змусили уряд призначити вибори, він назвав: «По-перше – повернення дії права на території Малопольщі. Тому що ні один закон не ліквідував самоврядування на території

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Glos Narodu. 1927. 2 lutego.

<sup>7</sup> Gazeta Polska. 1927. 5 marca.

<sup>8</sup> Gazeta Polska. 1927. 27 marca.

<sup>9</sup> Gazeta Lwowska. 1927. 27 kwietnia.

<sup>10</sup> Ibid.

Малопольщі. По-друге – необхідно усунути комісарів, які зайняли місце виборних громадських органів»<sup>11</sup>. Наприкінці виступу віце-міністр піддав особливо гострій критиці господарську діяльність комісарів. Це досить оригінальна позиція уряду, якщо врахувати той факт, що саме на ньому лежала вся провина за такий стан справ у самоврядуванні.

Вибори 1927 р., які на деякий час опинилися в центрі уваги громадськості та суспільно-політичних організацій Галичини і стали причиною похваллення політичного життя у краї, лише частково врегулювали стосунки у сфері самоврядування.

Існування автономних самоврядних інституцій не перебувало в інтересах правлячих кіл, які намагалися контролювати найменші вияви громадсько-політичного життя населення, особливо в Галичині. Така політика щодо самоврядування не була чимось притаманним лише Польщі. У цьому контексті вона йшла в руслі загальноєвропейської тенденції, основою якої були посилення ролі державних органів, централізації влади та тотального контролю за громадянами. У Польщі ця тенденція особливо посилилася після подій 1930 р. і мала ознаки авторитаризму. Особливістю цього процесу було посилення впливу військових на внутрішньополітичне життя країни. Що стосується самоврядування, то від початку організаційно воно підпорядковувалося МВС. Усі міністри цього відомства розглядали органи самоврядування лише як додаток до державних адміністративних органів. Така модель організації самоврядування повністю відповідала «моделі агентства». Саме таким шляхом ішов розвиток самоврядних інституцій у міжвоєнній Польщі – через повне підпорядкування та тотальний контроль над ними з боку адміністративних властей. В умовах Галичини, де, крім правових і політичних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування величезну роль відігравав національний аспект, вони об'єктивно не могли розвиватися по-іншому.

Абсолютно закономірними в цьому контексті були такі дії уряду щодо ТВС у Львові. Його ліквідація стала черговим ударом по відмінному устрою самоврядування краю. Цей орган самоврядування найвищого ступеня, створений замість ліквідованих у 1920 р. Крайового сейму та виділу, повинен був діяти аж до втілення в життя закону про воеводське самоврядування від 26 листопада 1922 р.

<sup>11</sup> Dziennik Lwowski. 1927. 29 kwietnia.

Він мав набрати чинності впродовж 2 років. Проте уряд не лише не поспішав із виконанням своїх обіцянок, а й спочатку значно обмежив сферу діяльності ТВС.

Указом Президента Польщі від 10 грудня 1924 р. було проведено реорганізацію ТВС через скорочення частини управлінського апарату<sup>12</sup>. На справді, це означало не лише кількісне скорочення адміністративного апарату ТВС, а й значне обмеження його повноважень. Проте і в такому урізаному вигляді виділ не влаштував правлячі кола. Особливе невдоволення у влади спричинили протести ТВС проти урядової політики у сфері самоврядування. Уніфікуючи устрій держави та лякаючись будь-яких автономістських тенденцій, Варшава вирішила ліквідувати ТВС. Проте зробити це до виборів не наважувалася. Коли у квітні 1927 р. посли з ППС З. Марек та А. Хауснер подали офіційний запит на ім'я міністра внутрішніх справ Ф. Славої-Складковського про можливість ліквідації виділу, то міністр заявив, що уряд не має наміру цього робити, але лише бере під контроль бюджет цієї установи<sup>13</sup>. Коли ж виявилось, що уряд збирається ліквідувати ТВС, колишні члени відділу спробували вплинути на наміри уряду в цій справі. У грудні 1927 р. вони попросили аудієнції в міністра. На зустрічі кожен із присутніх виголосив невелику промову, у якій пояснював необхідність збереження відділу. У відповідь Ф. Славої-Складковський спромігся лише заявити: «Коли б я вам, панове, хотів відповісти на все, що ви тут порушили, то я мусив би мати вдсятеро більшу голову, ніж її маю. До побачення панам»<sup>14</sup>. Саме фінансові справи ТВС стали приводом для його ліквідації. У пресі з'явилося кілька статей, у яких робився висновок, що в сучасних умовах ТВС є непотрібною установою<sup>15</sup>. Проте значного зацікавлення справа закриття ТВС не викликала. Очевидно, розуміючи всю безперспективність протестів проти такого кроку властей, як польська опозиція, так і українські політичні партії обмежилися висловленням жалю із приводу цієї події. Вже 16 січня 1928 р. з'явилося

<sup>12</sup> Центральний державний історичний архів України, м. Львів (ЦДІАЛ України). Ф. 770. Тимчасовий комітет самоврядування, м. Львів. Оп. 1. Спр. 1438. Арк. 4.

<sup>13</sup> Dziennik Ludowy. 1927. 3 kwietnia.

<sup>14</sup> Кедрин-Рудницький І. Причини упадку Польщі. Краків: Українське видавництво, 1940. С. 50–51.

<sup>15</sup> Dziennik Lwowski. 1927. 9 października.

розпорядження про ліквідацію ТВС<sup>16</sup>. Згідно з ним, «контроль над повітовими комунальними союзами, а також сільськими і міськими гмінами в обсязі, що виконував дотепер ТВС будуть виконувати, до часу уконституювання відповідних органів воєводського самоврядування – воєводи»<sup>17</sup>. Вже 7 лютого 1928 р. львівський воєвода Пйотр Дунін-Борковський звітував перед міністром внутрішніх справ про початок ліквідації виділу<sup>18</sup>. Проте ТВС було частково збережено і до 1939 р., він офіційно іменувався – ТВС у ліквідації. До самоврядування він не мав жодного відношення, у його компетенції залишилися лише лікарні та різні добротні фонди<sup>19</sup>.

Ліквідація ТВС була заздалегідь підготовленою акцією. Про це свідчить той факт, що вже 19 січня 1928 р., тобто на третій день після указу про ліквідацію виділу, з'являється ще одне розпорядження президента – «Про організацію і обсяг діяльності загальних адміністративних властей»<sup>20</sup>. Цей документ містив положення про організацію самоврядування на рівні воєводств, а також про часткову реорганізацію повітового самоврядування. Проте важливіше значення указ мав в іншому аспекті – саме він окреслив стосунки між адміністративними та самоврядними органами і фактично визначив шляхи реформування органів місцевого самоврядування у Польщі в наступні роки. Він містив положення, які передбачали, що до часу організації воєводського самоврядування на засадах, визначених Конституцією, при воєводі створюється воєводська рада та воєводський виділ. Кожна повітова рада та ради міст, виділених із повітового комунального зв'язку (тобто є повітом), повинні делегувати до складу воєводської ради по особі. Засідання ради повинно відбуватися раз на рік. До того ж воєводська рада отримала лише дорадчі функції. Чисельність воєводського відділу становила 6 осіб. Очолював його воєвода. Двох членів відділу призначав міністр внутрішніх справ і ще трьох – обирала воєводська рада. Виділ, як і рада, також був наділений лише дорадчими функціями<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Dziennik Ustaw RP. 1928. Nr 7. Poz. 40.

<sup>17</sup> Державний архів Львівської області (Держархів Львівської обл.). Ф. 1. Львівське воєводське управління. Оп. 11. Спр. 2636. Арк. 1.

<sup>18</sup> Там само. Арк. 2.

<sup>19</sup> ЦДІАЛ України. Ф. 770. Тимчасовий комітет самоврядування, м. Львів. Оп. 1. Спр. 5059. Арк. 28.

<sup>20</sup> Держархів Львівської обл. Ф. 1. Львівське воєводське управління. Оп. 11. Спр. 2598. 31 арк.

<sup>21</sup> Там само. Арк. 10–12.

Так, ліквідовуючи ТВС, влада одночасно підмінила його фікцією воєводського та повітового самоврядування. Фактично, цей указ означав початок законодавчого процесу оформлення підпорядкування органів самоврядування адміністративній владі. Спочатку це було зроблено на рівні повітів і воєводств<sup>22</sup>. Небезпідставно, відомий фахівець у галузі самоврядування проф. В. Яворський, характеризуючи цей указ, стверджував, що «він знає лише передачу, доручення певних завдань самоврядним органам, а ці завдання окреслені так широко, що для самоврядування, згідно з нашим розумінням, нічого не залишається»<sup>23</sup>.

Польська влада постійно приділяла увагу справам самоврядування. Періодично проводилися з'їзди самоврядних чиновників різних рангів. Зокрема, у січні 1928 р. відбувся 3'їзд представників органів самоврядування Тернопільського воєводства, на якому було висловлено думку про необхідність зробити все для усунення політики з цієї сфери<sup>24</sup>. У грудні 1928 р. у Львові відбувся 3'їзд представників повітових відділів трьох південно-східних воєводств. На ньому було одноставно прийнято ухвалу про необхідність збереження прибічних рад та опосередкованості виборів до них у разі їхнього проведення<sup>25</sup>. У листопаді 1929 р. з ініціативи МВС відбувся 3'їзд бургомістрів, на якому розглядали винятково господарські питання<sup>26</sup>. Такі ж обговорювали старости Тернопільського воєводства на своєму з'їзді в січні 1931 р.<sup>27</sup>

Залишалася складною і проблема примусового виділення коштів із громадських бюджетів на потреби, безпосередньо непов'язані з повсякденним життям громад. Подібні додаткові витрати були дуже обтяжливими для громад, які і без того перебували у важкому фінансовому становищі. Уряд намагався вплинути на поведінку старост і хоч якось виправити становище. Зокрема, з 9 по 11 грудня 1928 р. у Варшаві проходив 3'їзд представників повітових самоврядних союзів. На ньому з доповіддю виступив міністр

<sup>22</sup> Там само. Арк. 16.

<sup>23</sup> Dzień Polski. 1928. 21 lutego.

<sup>24</sup> Державний архів Тернопільської області (Держархів Тернопільської обл.) Ф. 231. Тернопільське воєводське управління. Оп. 5. Спр. 519. Арк. 3.

<sup>25</sup> Там само. Оп. 5. Спр. 728. Арк. 2–3.

<sup>26</sup> Там само. Спр. 1172. 36 арк.

<sup>27</sup> Держархів Тернопільської обл. Ф. 137. Тернопільський повітовий відділ самоуправління. Оп. 1. Спр. 44. Арк. 7.



Юзеф Бек. Він заторкнув проблему взаємовідносин органів самоврядування і контрольних органів. Міністр висловився за необхідність послаблення тиску на самоврядування з боку властей в особі громадського інспектора чи люстратора. Міністр також констатував факт поганих стосунків між повітовими відділами та громадами, і передовсім через спірні питання, пов'язані із прийняттям бюджету громад<sup>28</sup>.

На засіданні Економічного комітету Ради міністрів 27 лютого 1930 р. ухвалено план фінансової допомоги сільському господарству. Один із його пунктів торкався питання самоврядних податків. У ньому стверджувалося, що для покращення фінансового становища громад «необхідно припинити виділення коштів з бюджету громад для різних інституцій, що в останні роки внаслідок розпоряджень адміністративної влади було широко практиковано»<sup>29</sup>. Подібні заклики польських урядовців до старост не мали на останніх жодного впливу, зате слугували наочною ілюстрацією існування проблеми. Потрібно зазначити, що фінансове становище більшості громад було вкрай скрутним. За даними звіту станиславівського воєводи про діяльність адміністративних властей за 1928–1929 рр., річний бюджет більшості громад становив від 2 000 до 3 000 зл. Рідкістю були громади з бюджетом у 8 000 зл.<sup>30</sup>

Ще на початку 1929 р. Адміністративна комісія сейму продовжила інтенсивну працю над новим законопроектом. Проект закону, який внесли послы із ППС, передбачав уніфікацію устрою самоврядування та надання більш демократичного виміру виборчій ординації. Всі члени комісії, що належали до опозиційних до уряду політичних партій, а також представники національних меншин висловилися за негайне введення єдиного закону про устрій самоврядування. Представники ББСУ у сеймі зайняли протилежну позицію. Вони заявили, що «місцеве самоврядування в Галичині функціонує добре» і всіляко затягували розгляд проект закону<sup>31</sup>. Саме через небажання уряду йти на компроміс із парламентом

<sup>28</sup> Там само. Спр. 879. Арк. 6.

<sup>29</sup> Ciepielewski J. *Więć polska w latach wielkiego kryzysu 1929–1935. Materiały i dokumenty*. Warszawa: K i W, 1965. S. 78.

<sup>30</sup> Державний архів Івано-Франківської області (Держархів Івано-Франківської обл.). Ф. 25. Богородчанський повітовий відділ самоврядування. Оп. 1. Спр. 33. Арк. 5.

<sup>31</sup> S.S.S. Okres II. – 70 pos. z 3 1.01.1930. S. 27.

багаторазові спроби прийняти самоврядне законодавство не увінчалися успіхом<sup>32</sup>.

Протягом 1930 р. Адміністративна комісія сейму продовжувала роботу<sup>33</sup> над законопроектами і зуміла прийняти їх у другому читанні. Показово, що були прийняті лише ті поправки, які внесли представники ББСУ<sup>34</sup>. Якщо загалом законопроект не викликав занепокоєння в українських політиків, і вони поставилися до нього прихильно, то поправки наštтовхнулися на рішучий опір. Перша поправка вимагала від вїта вільного володіння польською мовою усно й письмово, а друга – передбачала затвердження новообраного керівництва громади адміністративною владою в особі старости. На загальну думку, висловлену в українській пресі, ці поправки заперечують саму суть самоврядування і ставлять його в повну залежність від адміністративної влади, яка так отримує можливість не затверджувати обраного кандидата на посаду керівника громади.

З цього приводу на засіданні ЦК УНДО 8 березня 1930 р. була прийнята спеціальна резолюція, яка засуджувала прийняття цих поправок<sup>35</sup>. Проте зусилля українських політиків, як і вся праця Адміністративної комісії, виявилися марними. Проурядовий ББСУ вкотре заблокував прийняття цього законопроекту, а дострокові парламентські вибори та «пацифікація» Галичини докорінно змінили суспільно-політичну ситуацію у країні.

Праця над законопроектами в галузі самоврядування не припинилася, але ініціативу в цьому питанні взяв на себе уряд. Вплив на урядовий законопроект мала праця спеціальної урядової комісії, яка готувала проект нового адміністративного подїлу країни. Закінчивши свою роботу, вона видала спеціальну брошуру, яка містила рекомендації щодо адміністративно-територіальної реформи. Кілька висновків, до яких вона дійшла, безпосередньо торкалися проблем самоврядування і стали основою урядового проекту уніфікації устрою самоврядування. Зокрема, комісія пропонувала ліквідувати одиничні громади в Галичині й рекомендувала створити збірні – волості, на зразок тих, що існували на Волині<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Próchnik A. (H. Swoboda). Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej: zarys dziejów politycznych. 2 wyd. Warszawa: PWN, 1957. 263 s.

<sup>33</sup> S.S.S. Okres II. – 70 pos. z 1.01.1930. S. 14.

<sup>34</sup> Sprawozdanie z życia mniejszości narodowych. 1930. S. 6.

<sup>35</sup> Sprawy Narodowościowe. 1930. Nr 1. S. 61.

<sup>36</sup> Administracyjny podział państwa. Warszawa, 1931. S. 34.

У 1932 р. сейм укотре повернувся до розгляду нового законопроекту про устрій самоврядування, цього разу того, що розробив уряд і представив на розгляд парламенту міністр внутрішніх справ Броніслав Перацький 22 січня 1932 р.<sup>37</sup>. У сеймі підтримку урядовому законопроекту висловили лише представники ББСУ<sup>38</sup>. Виступаючи від імені УПР, посол Олександр Луцький оголосив протест проти запропонованого законопроекту<sup>39</sup>. У майбутньому українські посли постійно використовували трибуну парламенту для критики урядового проекту закону. Зокрема, посол Степан Кузик схарактеризував проект закону як «вбивчий для українського народу»<sup>40</sup>. Під час обговорення бюджету посол Дмитро Левицький висловив своє ставлення до урядового законопроекту, заявивши, що «найбільшу небезпеку для українського народу криє в собі проект самоврядного закону, який хіба що для іронії можна назвати самоврядним, в дійсності він є запереченням будь-якого самоврядування»<sup>41</sup>.

Незважаючи на протидію опозиції, уряду вдалося провести цей законопроект як в Адміністративній комісії, так і в парламенті. 10 лютого 1933 р. на останньому засіданні Адміністративної комісії під час третього читання урядового проекту протягом 45 хв було прийнято 40 статей проекту у формі, запропонованій урядом. Поправки, які внесли представники УПР в Адміністративній комісії посли Степан Баран і Степан Кузик, були відхилені<sup>42</sup>. Вже 13 лютого 1933 р. законопроект був переданий на затвердження в сейм, що свідчить про значну зацікавленість уряду в його швидкому прийнятті. Представники УПР під час дебатів над законопроектом намагалися захистити інтереси українського населення і спробували не допустити затвердження закону. У виступі голова УПР Д. Левицький заявив: «Внесений проект закону про часткову зміну територіального самоврядування має на меті перекреслити будь-які можливості суспільного життя і розвитку українського народу в такій важливій ділянці суспільного життя, як локальне, чи повітове самоврядування»<sup>43</sup>. Далі посол розкритикував ті положення

<sup>37</sup> S.S.S. Okres III. – 45 pos. z 22.01.1932. S. 49–56.

<sup>38</sup> Ibid. S. 69–72.

<sup>39</sup> Ibid. S. 67–68.

<sup>40</sup> Ibid. 50 pos. z 6.02.1932. S. 92.

<sup>41</sup> Ibid. 48 pos. z 4.02.1932. S. 44.

<sup>42</sup> Діло. 1933. 13 лютого.

<sup>43</sup> Ibid.

проекту закону, які ставили громадські уряди в повну залежність від адміністративних властей, та заявив, що це «найбільший удар з часів колонізації»<sup>44</sup>. Посол С. Баран запропонував, щоб дія закону не поширювалася на територію Львівського, Тернопільського і Станіславівського воєводств<sup>45</sup>. Хоча під час дебатів над законопроектом було запропоновано близько 100 поправок до нього, затвердили лише 2, котрі внесли представники ББСУ<sup>46</sup>. Коментуючи марні зусилля українських послів внести зміни у проект закону, посол С. Баран опублікував на сторінках «Діла» статтю під красномовним заголовком «Повний сумерк самоуправи в Польщі»<sup>47</sup>.

Сейм 23 березня 1933 р. ухвалив Закон «Про частинну зміну устрою територіальної самоуправи»<sup>48</sup>. Ставлення провідних українських партій до закону залишилося незмінним, як і тон коментарів провідних політиків. В одному із виступів Д. Левицький заявив, що новий закон «позбавив український народ тих прав досить широкого територіального самоуправління, яке він здобув за часів Австрії»<sup>49</sup>. Члени УПР висловлювали негативну оцінку закону. Зокрема, виступаючи в сеймі 6 листопада 1934 р. Д. Левицький дав вичерпну характеристику закону, оцінивши його як такий, що «в дійсності зніс самоуправу та вчинив з неї інструмент адміністративної влади, значно ослабив зацікавлення народних мас виборами»<sup>50</sup>.

Така різко негативна оцінка нового закону про устрій самоврядування українського політикуму була небезпідставною. Уніфікуючи устрій місцевого самоврядування в межах усєї країни, він спричинив найбільші зміни саме в Галичині. Абсолютною новиною для регіону стало запровадження збірних громад – волостей. Така волость об'єднувала кілька, а іноді й понад десяток колишніх сільських громад. Так, у триступеневу структуру місцевого самоврядування (громада, повіт, воєводство) вводився ще один ступінь – волость. Хоча одинична громада була збережена, її повноваження і компетенції – обмежені на користь волості. Громадські ради були збережені. Вони

<sup>44</sup> S.S.S. Okres III. – 86 pos. z 14.02.1933. S. 36.

<sup>45</sup> Ibid. 87 pos. z 15.02.1933. S. 122.

<sup>46</sup> Діло. 1933. 19 лютого.

<sup>47</sup> Там само. 13 лютого.

<sup>48</sup> Держархів Львівської обл. Ф. 19. Повітова рада у Львові. Оп. 1. Спр. 152. Арк. 27–83.

<sup>49</sup> Biuletyn Polsko-Ukraiński. 1933. 12 października. S. 8–9.

<sup>50</sup> S.S.S. Okres III. – 124 pos. z 6.11.1934. S. 66–67.

обирали нове керівництво громади – солтиса і підсолтиса (аналог колишнього вїйта і його заступника). Проте їхні функції зводилися фактично лише до участі у виборах членів волосної ради, оскільки закон передбачав посередність цих виборів. Не більше прав мали й солтиси. Будь-яке їхнє рішення, навіть у справах, що стосувалися місцевих потреб, набиало чинності лише після затвердження у волості. Саме волость була покладена в основу нової структури самоврядування і лише вона мала права юридичної особи. У виборах волосних радних мали право брати участь лише члени громадських рад, солтиси і підсолтиси. Волосні радні обирали вїйта, його заступника і двох лавників. Головну роль у громадському уряді відігравав волосний писар. Усі разом вони становили волосну управу. Проте, згідно з нормами закону, обрання на посади солтиса та підсолтиса, вїйта і всього складу волосної управи вимагало обов'язкового затвердження старостою. Тим самим заперечувалася сама суть самоврядування, оскільки вирішальну роль тепер відігравала не воля територіальної громади, а представника адміністративної влади – старости.

У цей період зафіксовано чимало випадків, коли старости відмовлялися затверджувати на посадах солтиса чи вїйта українців, особливо, якщо вони були членами українських політичних партій<sup>51</sup>. На початку 1934 р. МВС запровадило інститут професійних вїйтів, яких безпосередньо міг призначати староста керівниками волостей. Вимоги до кандидатів на ці посади були доволі високі. Зокрема, професійний вїйт повинен був мати гімназійну (середню) освіту або закінчену професійну школу, а також трирічну практику роботи на посаді вїйта, секретаря чи працівника повітового відділу. Достатньо було також мати трирічний стаж роботи в органах державної адміністрації<sup>52</sup>. Не менш високі вимоги пред'являли і кандидатам на посаду писаря. Він повинен був мати середню загальну або фахову освіту, трирічну практику роботи у громадському уряді й успішно скласти іспит<sup>53</sup>. Запровадження інституту професійних вїйтів ще більше ускладнило доступ українців на ці посади.

Дещо менших змін зазнало самоврядування в містах. Було збережено дію законів про міське самоврядування з 1889 р. і 1896 р.

<sup>51</sup> Держархів Львівської обл. Ф. 7. Львівське повітове староство. Оп. 1. Спр. 1389. Арк. 112; Там само. Спр. 2286. Арк. 56–57; Там само. Спр. 2434. Арк. 46–87; Там само. Спр. 2435. Арк. 43–51; Там само. Спр. 2437. Арк. 87.

<sup>52</sup> Там само. Оп. 1. Спр. 1550. Арк. 42.

<sup>53</sup> Там само. Арк. 41.

Куріальне виборче право було скасовано, натомість збережено безпосередність виборів. Чисельність міської ради залежала від чисельності населення міста і могла становити від 12 до 72 осіб. Міські радні обирали у великих містах президента, віцепрезидента і лавників, а в менших – бургомістра, віцебургомістра та лавників. Вони становили міську управу – магістрат. Проте в містах воля міських радних мало що значила, оскільки вибір президента чи бургомістра та їхніх заступників також вимагав затвердження воєводою чи старостою. Крім права затверджувати склад магістрату, воєводи і старости мали дуже широкі контрольні повноваження щодо міських рад. Окрім того, право контролю над міськими радами належало МВС (відносно міст, виділених із повітового комунального зв'язку). Міністерство отримало право розпускати міську раду ще до закінчення терміну її повноважень із низки причин, зокрема через «допущення виступів, які підривають повагу чи зменшують довіру суспільства, якщо попереднє попередження контролюючих властей не принесло результатів»<sup>54</sup>. Фактично, під це поняття можна було підтягнути кожен критичний виступ на адресу санаційного режиму зокрема чи польської влади загалом. Розпуск міської ради не означав обов'язкового призначення нових виборів протягом шести місяців, як цього вимагав закон. Адміністративна влада (староста, воєвода) могла продовжити цей термін ще на шість місяців. Після розпуску ради її функції виконував магістрат, склад якого знову ж таки повністю залежав від волі воєводи чи старости.

Повітове самоврядування зазнало лише формальних змін. Фактично, було юридично закріплено той стан речей у повітовому самоврядуванні, який склався в попередні роки. Збережено опосередкованість виборів до повітових рад (лише члени волосних рад та управ і члени міських рад та магістратів мали право брати участь у виборах). Повітова рада обирала повітовий виділ. На чолі виділів закон поставив старост. Повітові ради мали власну й доручену сфери діяльності. Власна полягала в контролі над станом повітового майна, сюди ж належали всі справи, пов'язані з розвитком економіки, освіти і культури повіту. До дорученої сфери діяльності належав контроль та опіка над волостями й містами, що розміщувалися на терені повіту. Право контролю над повітовим самоврядуванням, окрім старост, мали ще воєводи та воєводські відділи.

<sup>54</sup> Historia państwa i prawa Polski. 1918–1939. Warszawa: PWN, 1962. Cz. I. S. 207.

Реформа не заторкнула організації самоврядування на рівні воєводств. Формально продовжував діяти указ Президента від 19 січня 1928 р. про створення воєводських рад і воєводських відділів із воєводою на чолі. Проте на ділі до створення цього сурогату воєводського самоврядування приступили лише 1935 р. Цього ж року були проведені перші повоєнні вибори до повітових рад.

Отже, новий Закон «Про частинну зміну устрою територіальної самоуправи» вніс найбільше змін в організацію самоврядного життя саме сільської громади, мало що змінивши в самоврядуванні на рівні міст, повітів і воєводств. Саме в селах відсоток українського населення був значно вищий, що давало підстави українцям сподіватися і на перевагу в сільських громадських радах. Проте новий закон зруйнував надії українців перетворити органи місцевого самоврядування на осередки розбудови національного, господарського і культурного життя. Закон запроваджував додаткову ланку у структуру самоврядування – волость, а також ввів опосередкованість виборів до волосних рад. Утворення волостей призвело до утворення чисельної волосної бюрократії, що важким фінансовим тягарем лягло на плечі громад.

Фундаментальною засадою нового закону, яка перекреслювала саму суть самоврядування у класичному значенні, була передача компетенцій на користь виконавчих органів самоврядування та їхнього керівництва. Фактично, ради втратили свої колишні повноваження та значення, перетворившись на дорадчі органи. Інша фундаментальна засада закону – повне підпорядкування місцевого самоврядування адміністративній владі. Суть цієї залежності полягала у формі контролю над органами самоврядування. Вибори до громадських, волосних, міських і повітових рад, затвердження на посадах солтисів, вїтїв, бургомїстрів та президентів міст, а також розпуск органів самоврядування – всі ці питання вирішували старости та воєводи. Контроль над господарською діяльністю було передано повітовим і воєводським віділам, які знову ж таки очолювали старости та воєводи. Так, на рівні повітів і воєводств дійшло до безпосереднього злиття адміністративного й самоврядного чинників в устрої самоврядування. До позитивних моментів нового закону треба зарахувати лише уніфікацію устрою самоврядування в межах всієї країни та ліквідацію куріального виборчого права. Закон нормативно закріпив у сфері самоврядування ті тоталітарні тенденції в управлінні державою, які почали простежуватися

в діяльності польських урядів після 1926 р., особливо після 1930 р. Закон надійно забезпечив головний постулат урядової політики у сфері самоврядування в Галичині, суть якого полягала у збільшенні польського «стану посядання» в місцевих органах самоврядування за рахунок українського населення. Тим самим закон мав негативний вплив на українсько-польські відносини, оскільки їхнє протиборство у площині самоврядування ще більше загострилося.

Микола Іваник, Володимир Бакала