



Н. П. Пучак\*

## ВИБОРЧА КАМПАНІЯ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СХІДНОЇ ГАЛИЧИНИ 1927 РОКУ

Система місцевого самоврядування Східної Галичини у міжвоєнний період, незважаючи на те, що протягом перших 15-и років існування II Речі Посполитої Сейм прийняв близько 40-а нормативних актів з цієї проблематики, продовжувала базуватись на австрійських законах. Деякі з них прямо суперечили положенням польської Конституції 1921 р. щодо гарантування рівноправності громадян і надання їм рівних політичних можливостей. Зокрема, це стосувалось Закону про громади, панські маєтки та повітове представництво від 12 серпня 1866 р., що передбачав куріальну систему виборів, на основі якої і проводились вибори до органів місцевого самоврядування Східної Галичини в 1927 р.

Проблема формування органів місцевого самоврядування в 1927 р. є актуальною як з огляду на виборчі механізми, які мали місце під час перших виборів у Східній Галичині як складової частини Польщі в цілому, так і через призму процесу реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сьогоднішньому етапі.

Історіографічну базу проблеми становлять праці українських та польських істориків, об'єктом вивчення яких стала суспільно-політична ситуація в Східній Галичині в міжвоєнний період у цілому, так і проблеми місцевого самоврядування зокрема. Так, системі органів місцевого самоврядування Східної Галичини і участі націонал-демократичних сил у виборах до самоврядних органів присвячені публікації М. Іваника<sup>1</sup>. Передвиборчу концепцію УНДО до органів місцевого самоврядування розкрито в праці М. Кугутяка<sup>2</sup>. Серед публікацій польської історіографії, в яких розглядається проблема формування дієвої системи місцевого самоврядування, заслуговують праці А. Лучака<sup>3</sup>, Б. Васютинського<sup>4</sup>.

Мета даної статті зводиться до вивчення виборчої системи до органів місцевого самоврядування Східної Галичини 1927 р. та передвиборчої програми дій політичних партій.

На середину 20-х рр. XX ст. в місцевому самоврядуванні Східної Галичини панував повний безлад. Громадські ради розпускались, територіальними громадами керували наказні війти і комісари, ставленики польської адміністрації. Так, за даними Тимчасового виділу самоуправління, станом на 1924 р. у Львівському воєводстві було ліквідовано 35 % сільських рад, у Станіславському — 87 %, Тернопільському — 94 %, в той час як у Краківському лише 1 %. Щодо міст, то ситуація виглядала таким чином: у Львівському воєводстві було розпущено 53 % міських рад, у Станіславському — 76 %, Тернопільському — 57 %. Аналогічною ситуація склалась і в повітовому самоврядуванні: у Львівському воєводстві ліквідовано 48 повітових рад, у Станіславському — 66 %, Тернопільському — 73 %<sup>5</sup>.

© Пучак Н. П., 2006

\* старший викладач кафедри європейської інтеграції та права Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

<sup>1</sup> Іваник М. М. Система органів місцевого самоврядування Східної Галичини (1919-1939) // Проблеми гуманітарних наук: Наукові записки Дрогобицького державного педагогічного університету ім. І. Франка. — Дрогобич: НВЦ "Каменярь", 2002. — Вип. 9. — С. 151-161; Іваник М. М. УНДО у виборах до органів місцевого самоврядування в 1925-1939 // Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. — 2001. — № 11. — С. 34-39.

<sup>2</sup> Кугутяк М. Історія української націонал-демократії (1918-1929). — Київ—Івано-Франківськ: Плай, 2002. — Т. 1. — 535 с.

<sup>3</sup> Luczak A. Samorzand terutorialny w programach I dzialalnosci stronnictw ludowych 1918-1939. — Warszawa: PWN, 1973. — 346 s.

<sup>4</sup> Wasitynski B. Ustroj wladz administracyjnych panstwowych I samorzondowych // Encyklopedja prawa odowiazujacego w Polsce. — Poznan Fisher I Majewski, 1935. — Cz. 1. Zesz. 2. — 149 s.

<sup>5</sup> Кугутяк М. Історія української націонал-демократії Історія української націонал-демократії (1918-1929). — Київ—Івано-Франківськ: Плай, 2002. — Т. 1. — С. 371.



Такий стан справ у місцевому самоврядуванні спонукав українське населення до проведення акцій протесту, скерованих проти комісарської сваволі і за проведення прямих і загальних, чесних і рівних виборів до громадських рад. З цього приводу в 1926-1927 рр. по селах і містечках Східної Галичини прокотилась хвиля народних зібрань і віч, організованих українськими соціал-радикалами і націонал-демократами<sup>6</sup>. З огляду на це директор департаменту Міністерства внутрішніх справ Польщі В. Вайсброд на засіданні Адміністративної комісії Сейму у своїй декларації про стан громадського самоврядування в Східній Галичині заявив, що у всіх громадах Східної Галичини панує безправний стан і обов'язок держави — провести вибори до органів місцевого самоврядування<sup>7</sup>.

Як українські, так і польські опозиційні до режиму “санації” політичні партії використовували безлад у місцевому самоврядуванні для підсилення критики дій уряду. Такий стан речей змусив винести питання про проведення виборів до органів місцевого самоврядування в Польщі на порядок денний засідань Сейму.

На початку 1927 р. Адміністративна комісія Сейму, в роботі якої брали участь українські та білоруські послы, підготувала “Самоврядний закон” і прийняла його в другому читанні. Відповідно до його основних положень, вибори до місцевого самоврядування повинні були проводитись на основі ординації, яка ґрунтувалась на засадах п'ятиприкметникового виборчого права ( вибори прямі, безпосередні, рівні, таємні і пропорційні). Закон також передбачав реформування повітового самоврядування шляхом створення повітових сеймиків. Проте через протидію уряду і польських партійних чинників поширенню на територію Східної Галичини п'ятиприкметникового виборчого права до громадських та повітових рад Сейм закону не прийняв. Адже у випадку ухвалення Самоврядного закону в умовах чисельної переваги українського елемента у сільській місцевості Східної Галичини українці змогли б отримали вплив у громадських радах, чого польська влада допустити не могла. Підтвердженням цього слугує сеймова зава віце-прем'єра К. Бартеля, в якій він зазначив, що головним недоліком проекту вважає впровадження єдиної виборчої ординації до громадських рад на території всієї Польщі, зокрема Східної Галичини<sup>8</sup>.

Проти прийняття закону виступили ряд польських політичних партій. Так, ППС таким підходом намагалась забезпечити перевагу польської меншості над українською більшістю в громадах. Посольський клуб партії прийняв відповідну заяву, в якій стверджувалось, що теперішні проекти громадських самоврядних законів не забезпечують в східних воєводствах польського стану посядання і державного інтересу<sup>9</sup>. Блок Хієна-П'яст, який підтримав прийняття нового закону про громадське самоврядування, виступив за проведення виборів на українських та білоруських землях на окремих засадах, або зберегти іменовані ради та магістрати чи ввести на кресах окрему польську курію, яка повинна була б обирати більшість міської ради, як цього вимагала безпека держави<sup>10</sup>.

За таких обставин уряд зважився на проведення виборів. 25 квітня 1927 р. міністр внутрішніх справ Ф. Славой-Складковський підписав розпорядження про призначення виборів до сільських і міських громадських рад на території трьох південно-східних воєводств, крім міста Львова<sup>11</sup>. Відповідне розпорядження було розіслано трьом східно-галицьким воєводам. В основу ж виборчої ординації 1927 р. було покладено австрійський закон від 12 серпня 1866 р. з змінами від 23 листопада 1919 р., які внесла Польська ліквідаційна комісія в Кракові.

Проведення виборів на основі ординації шістдесятирічної давності, яка не містила таких категорій як загальність і рівність виборчого права, мала забезпечити польським і єврейським

<sup>6</sup> За нефальшовану волю громад // Громадський голос. — 1927. — 12 лютого.

<sup>7</sup> За волю громад // Громадський голос. — 1927. — 5 березня.

<sup>8</sup> Громадський голос. — 1927. — 19 лютого.

<sup>9</sup> Там само.

<sup>10</sup> Głos Narodu. — 1927. — 2 lutego.

<sup>11</sup> Діло. — 1927. — 29 квітня.



політичним елементам перевагу у громадських радах навіть за умови української більшості в територіальних громадах.

Вибори за куріальною системою, яка поділяла виборців на 3-4 кола залежно від кількості населення територіальної громади на основі величини сплачуваного податку, могли створити лише видимість виборчого процесу.

Структура майбутньої повітової ради базувалась на засадах представництва інтересів чотирьох груп: великої земельної власності; великої промисловості, торгівлі і гірництва; сільських громад, міських громад<sup>12</sup>.

Списки виборців по колах повинні були бути складені в громадській канцелярії за 28 днів до дня проведення виборів. У кожній з курій вибори могли відбуватись у різні дні. Щоб мати право голосу, необхідно було насамперед бути членом громади і сплачувати податок щонайменше один рік. Такий підхід не означав, що особа повинна була проживати на території тієї чи іншої громади. Бувало, що хто сплачував податки у кількох територіальних громадах, мав право голосу в них<sup>13</sup>.

До окремої групи належали особи, які володіли виборчим правом незалежно від того, чи сплачують вони податок, — так звану з титулу особистої кваліфікації: духівники, міщани, адвокати, директори і вчителі шкіл<sup>14</sup>. Згідно з поправкою від 23. 11. 1919 р., крім курію складали всі ті, хто не сплачував жодних податків. Кожна з курій, незважаючи на кількісне представництво, обирала однакову кількість радних.

Вибори до громадських рад проводили виборчі комісії, до складу яких входили вїйт чи його заступник, і чотири виборці, вибрані вїйтом. Голосувати можна було як усно, так і письмово, що таким чином не передбачало засади таємності в процесі голосування.

Право бути обраним членом громади мав право кожен, хто відповідав одразу таким чотирьом критеріям: мати більше 24 р., право голосу в одній з курій, не бути позбавленим права голосу через суд, володіти правом вільно розпоряджатись своїм майном<sup>15</sup>.

Після отримання повідомлення про призначення виборів як українські, так і польські політичні партії розпочали активну підготовку до них. Серед усіх українських політичних партій Галичини лише дві — УНДО та УСРП — приділяли значну увагу проблемам самоврядування, і тільки УНДО володіло необхідним людським та матеріальним потенціалом, політичним впливом на населення та представництво у Сеймі, щоб проводити і координувати передвиборчу кампанію в межах всього регіону. Хоча партія негативно ставилась до куріальної системи виборів, однак, зважаючи на вищі громадянські цілі і нагоду покласти край комісарській сваволі, прийняла рішення не бойкотувати їх, а взяти активну участь<sup>16</sup>. Свою участь у виборах УНДО мотивувало насамперед необхідністю захисту господарських, політичних, культурних прав українського населення. Проти виступила лише закордонна група Є. Петрушевича. Газета “Український прапор”, що видавалась в Берліні, розцінила виборчу агітацію УНДО чимось гіршим від автономізму, яка не варта ані гроша боротьби за струхлявілий гмінний самоуряд і рештки давньої галицької автономії в межах Австрії<sup>17</sup>.

Соціалістичний Сельроб призначення виборів до органів місцевого самоврядування потрактував як початок кінця комісарської сваволі, проте не кінця безправного стану українців в Польській державі. УСРП на засіданні Головної Управи 7 травня 1927 р. прийняла постанову із закликком до всіх українців, без огляду на їх політичну приналежність, взяти активну участь у

<sup>12</sup> Wasitynski B. Ustroj wladz administracyjnych panstwowych i samorzondowych // Encyklopedia prawa odowiazujacego w Polsce. — Poznan Fisher i Majewski, 1935. — Cz. 1. Zesz. 2. — S. 126.

<sup>13</sup> Пояснення ординації виборчої до громад у Східній Галичині // Громадський голос. — 1927. — 21 травня.

<sup>14</sup> Там само.

<sup>15</sup> Там само.

<sup>16</sup> Кугутяк М. Історія української націонал-демократії Історія української націонал-демократії (1918-1929). — Київ—Івано-Франківськ: Плай, 2002. — Т. 1. — С. 373.

<sup>17</sup> Громадський голос. — 1927. — 14 травня.



виборах<sup>18</sup>. Заклик до активної участі у виборах до сільських і міських громадських рад містився і в зверненні Української християнської організації (УХО) “Єпископи Галицької провінції до священства і народу”<sup>19</sup>.

Розпочали підготовку до виборів і польські політичні партії, за винятком ППС, яка через непогодження з куріальною системою вирішила бойкотувати вибори. З такою пропозицією окружний комітет ППС Східної Малопольщі звернувся до центральних партійних органів. Одночасно на конференції ППС Східної Малопольщі була прийнята відповідна резолюція<sup>20</sup>. Ця позиція знайшла підтримку з боку Центрального виконавчого комітету.

Передвиборча тактика найвпливовішої з українських партій — УНДО — передбачала протиставлення польським політичним силам єдиний український національний фронт. У сільських громадах, де переважало українське населення, ундовці планували йти на вибори самостійно, де ж ситуація була навпаки — націонал-демократи зобов'язувались підтримати українські політичні партії, насамперед УСРП. У комунікаті “За єдиний національний фронт” УНДО звернулось із закликом до українського населення взяти масову участь у виборах до органів місцевого самоврядування, а Головну управу УСРП — створити єдиний національний фронт співпраці у виборчій акції. Однак представники УСРП заявили, що, згідно з ухвалою останнього з'їзду партії, для УСРП співпраця з ЦК УНДО є неможливою. Попри офіційну відмову, на місцях, проте, спостерігалась співпраця між двома партіями, особливо на теренах Станіславського воеводства, де позиції УНДО були слабшими.

Для зміцнення своїх позицій у містах УНДО зважилось на укладення угоди з єврейською Краєвою сіоністською організацією. Можливість формування українсько-єврейського передвиборчого союзу дуже занепокоїла польські урядові структури. “Dziennik Polski”, торкаючись цієї проблеми заявив, що якщо українці в державі свідомо представляють собою відцентрові сили і бажають перетягнути на свій бік євреїв, то з польського боку на адресу тих партій, які б прийняли таку пропозицію, повинна бути висловлена пересторога<sup>21</sup>. У виступах офіційних польських посадових осіб було двозначно зроблено натяк на негативні для євреїв наслідки українсько-єврейського союзу під час виборів. Саме тому до укладення цього союзу не дійшло. Євреї зайняли вичікувальну позицію і дотримувались укладеної в 1925 р. угоди між польською владою та єврейським клубом у Сеймі. Відповідно до неї єврейська сторона обіцяла підтримувати певні польські інтереси, тоді як уряд погодився на деякі поступки єврейській меншості у Польщі<sup>22</sup>. Слід відзначити, що не всі українські політичні партії вітали можливість союзу з євреями. Зокрема, Сельроб критикував УНДО за таке рішення.

Зусиллями УНДО в краї була створена мережа сільських, повітових, міських виборчих комітетів. У Львові, Тернополі, Станіславі діяли окружні виборчі комітети. До першого червня 1927 р. Президія УНДО видала 8 обіжників до виборчих комітетів, які регулювали різноманітні напрями їхньої діяльності. Націонал-демократи видавали величезну кількість пропагандистської, агітаційної літератури, проводили віча.

На відміну від українських, польські партії зуміли створити передвиборчий єдиний проурядовий блок, поза яким залишились лише національні демократи (ендеки) та християнські демократи (хадеки)<sup>23</sup>. Окрім того, польський уряд висунув ідею створення передвиборчого блоку трьох народів — польського, українського та єврейського. Новостворене політичне об'єднання

<sup>18</sup> Нова зоря. — 1927. — 5 червня.

<sup>19</sup> Dziennik Polski. — 1927. — 6 маја.

<sup>20</sup> Dziennik Ludowy. — 1927. — 18 маја.

<sup>21</sup> Редліх С. Єврейсько-українські стосунки у міжвоєнній Польщі у висвітленні української преси // Сучасність. — 1992. — № 8. — С. 78.

<sup>22</sup> Діло. — 1927. — 4 червня.

<sup>23</sup> Діло. — 1927. — 21 червня.



отримало назву Союз направи Польщі (СНП), проте ця організація не зуміла виправдати покладених на неї сподівань.

Коли вибори йшли повним ходом, із польської сторони робились спроби їх зупинити. Так, 30 червня 1927 р. відбулось засідання Адміністративної комісії Сейму, на якому представник Народно-національного союзу (ННС), посол М. Козловський виступив з вимогою перенести термін виборів до органів місцевого самоврядування в Галичині і Волині. На його думку, проведення виборів на підставі австрійської виборчої ординації і відповідних розпоряджень Польської ліквідаційної комісії призведе до штучного непропорційного зміцнення представництва українського і єврейського населення в громадських радах. У прийнятій резолюції висловлювався заклик до уряду припинити вибори.

Весь процес підготовки до виборів і їх хід контролювався адміністративною владою в особі старост. Величезний вплив на хід виборів мали виборчі комітети, членів яких призначали старости. Українці потрапляли до їх складу як виняток. Куріальна система виборів фаворизувала польське населення, як більш заможне. Державні чиновники всіма можливими способами втручались у хід виборів. Особливо відзначились наказні комісари і війти. Так, в с. Заставне біля Угнова до виборчого комітету було внесено 23 протести, проте місцевий наказний війт відмовився їх розглядати, мотивуючи це тим, що вони були написані "руською мовою"<sup>24</sup>. Найбільш поширеним порушенням виборчої ординації було невнесення українців у списки виборців, або ж невизнання виборів дійсними у випадку перемоги українців. Дуже часто українські виборчі комітети вносили протести проти результатів виборів, або бойкотували їх.

Масові зловживання мали місце в містах та містечках, в яких чисельно переважали українці. В м. Яворові під час виборів до міської ради було допущено такі масові зловживання, що Український виборчий комітет змушений був послати телеграму протесту Львівському воєводи та у Міністерство внутрішніх справ. У ній стверджувалося, що до списків виборців свідомо не внесено 800 українців<sup>25</sup>.

Вибори червня-липня 1927 р. до органів місцевого самоврядування засвідчили про перемогу кандидатів від УНДО. У Тернопільському воєводстві УНДО отримало 68,2 % всіх українських мандатів у громадських радах, до міських — 73,5 %. У Станіславському із 151 українського місця до міських рад 104 належали ундовцям, 33 — соціалістам — радикалам, 9 — угодовському УНС, 4 — Сельробу. Загалом в Галичині на виборах до гмінних рад українці здобули 56,8 % мандатів, поляки — 35,2 %. До міських рад обрано 43,5 % поляків, 36,9 % євреїв і 18,9 % українців. До повітових рад поляки здобули 613 мандатів (66,4 %), українці — 233 (26,7 %), євреї 63 (7,5 %), німці — 2 (0,2 %)<sup>26</sup>.

Самостійна виборча тактика соціалістів-радикалів не забезпечила помітного успіху УСРП, яка зуміла провести своїх кандидатів у деяких населених пунктах Станіславського воєводства. Вибори також показали нульовий рейтинг угодовських партій.

Вибори 1927 р. до органів місцевого самоврядування не торкнулись м. Львова. Незважаючи на те, що жодного розпорядження про зупинення дії Статуту міста від 1870 р. не було прийнято, він не діяв. Місто перебувало під керівництвом львівського воєводи. Створена на основі його указу Прибічна рада на чолі з урядовим комісаром Я. Стшелецьким не являла собою представницький орган самоврядування, оскільки походила з номінації, а мала лише дорадчі функції і у своїй діяльності користувалась виключно указами воєводи. Крім того, більшу частину владних повноважень було передано комісару. Початкова чисельність Прибічної ради становила

<sup>24</sup> Діло. — 1927. — 30 червня.

<sup>25</sup> Кугутяк М. Історія української націонал-демократії Історія української націонал-демократії (1918-1929). — Київ—Івано-Франківськ: Плай, 2002. — Т. 1. — С. 376.

<sup>26</sup> Діло. — 1930. — 27 травня.



32 особи. Згодом декілька разів її чисельність збільшувалась. Остаточна чисельність Прибічної ради становила 60 осіб. Вона правила містом до червня 1930 р. Українці мали в ній чотирирохособове представництво, але були позбавлені будь-якого впливу на її діяльність.

У зв'язку з протестом попередньої Тимчасової міської ради проти її розпуску і позитивним вирішенням цього питання Найвищим Адміністративним Трибуналом львівський воєвода А. Голуховський 24 травня 1930 р. видав розпорядження про розпуск прибічної ради і відновлення діяльності Тимчасової міської ради. Одночасно кількість радних була збільшена до 130 осіб<sup>27</sup>. Новопризначена міська рада правила містом до травня 1934 р. — до перших виборів, проведених на основі нового самоврядного законодавства. В червні 1930 р. новим президентом міста було обрано Я. Бжозовського. Згодом, 26 листопада 1931 р. його замінив В. Дрояновський. У новопризначеній Тимчасовій раді було 9 українців. Це найбільша кількість радних-українців, які були членами міської ради Львова у міжвоєнний період. Очолив українців у міській раді В. Децикевич. Проте це не вплинуло на ставлення міської ради до потреб української частини населення міста. Його потреби і надалі ігнорувались.

Таким чином, вибори до сільських та громадських рад стали помітною політичною подією. Вони виявили високу активність українського населення, засвідчили його зацікавленість громадським життям. Разом із тим ці вибори дали змогу новоствореним українським партіям проявити свої організаційні можливості. Разом із тим вони поставили перед українським політичним середовищем ряд проблем, до вирішення яких воно виявилось не готовим. Насамперед, це стосується законодавчого забезпечення виборчого процесу. Куріальна система поставила додаткові перешкоди на шляху українців до громадських і міських рад. Чисельна перевага в радах нівелювалась повною їх залежністю від повітових відділів. Українські партії нічого не змогли протиставити тиску з боку адміністративних властей, виявились не готовими до такого перебігу подій. Вибори засвідчили також неспроможність українських партій поставити принцип національної солідарності вище партійних інтересів.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою європейської інтеграції та права  
Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України  
(протокол № 9 від 25 травня 2006 року)*



<sup>27</sup> Русскій голос. — Львів, 1927. — 13 лютого.