

## ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ МЕТОДОЛОГІЧІ СТУДІЇ

Максим ГЛОТОВ

©2002

### ВИБОРИ 1927 РОКУ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СХІДНІЙ ГАЛИЧИНІ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У сучасному правовому розумінні феномен місцевого самоврядування є вже досить чітко визначеним. Як свідчить дослідник, «Конституція України (ст. 140), визнаючи і закріплюючи ідею місцевого самоврядування та його відмежування від сфери державного управління, встановила, що місцеве самоврядування використовується для вирішення місцевих питань у територіальних громадах сіл, селищ і міст та є їх конституційним правом»<sup>1</sup>. Це загальне формулювання є, на нашу думку, раціональним і вичерпним.

Але історія розвитку цієї суспільної інституції не була простою. «Без сумніву, — пише історик цього питання, — самоврядування є школою політичного життя і громадського вироблення. Воно може позитивно впливати на культурні, соціальні та економічні стосунки в суспільстві. Однак воно має бути зорганізованим так, щоб уможливити вибір людей фахових, вишколених у найширшому значенні цього слова, тобто людей авторитетних, які розуміють прояви людського життя і державно-правових інституцій»<sup>2</sup> Це з одного боку.

Але, з другого боку, той же автор змушений зазначити, що «під впливом різних чинників у широких масах утвердилося переконання, що правити є легким завданням, що не вимагає фахових здібностей і відомостей. В загальній opinio політично невиробленого суспільства кожна людина може бути послом до законодавчої влади або радним громади і виконувати відповідні функції державної влади, не маючи найменшого про них поняття»<sup>3</sup>.

Предметом аналізу цієї роботи є вибори до органів місцевого самоврядування, що відбулися 1927 року на території Східної Галичини, яка перебувала на той час у складі Польщі.

Статус українського населення у межах Речі Посполитої був неоднозначним. Суспільно-політична ситуація склалася таким чином, що після завершення Першої світової війни «державний суверенітет Сх. Галичини за ст.91 Сен-Жерменського договору належав Антанті»<sup>4</sup>, яка мала би надати цей суверенітет корінному, тобто — українському, населенню. Але «14 березня 1923 р. Рада послів країн Антанти у Парижі

<sup>1</sup> Гладун З.С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. — Львів, 1996, с.15.

<sup>2</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування — Мюнхен, 1963, с.162.

<sup>3</sup> Там само, с.161.

<sup>4</sup> Історія держави і права України За редакцією Настюка - Львів, 1996, с. 212.

на вимогу польського уряду, узаконила анексію західної України Польщею<sup>5</sup>. Наслідком цього акту стало ускладнення як соціальних взагалі, так і міжнародних зокрема стосунків, що викликало згодом у свою чергу появу саме на польській території українських націоналістичних організацій.

Політика польського уряду цього періоду у відношенні до українців відзначалася суперечливістю. Головним у ній, як відзначає історик, звичайно, було те, що «шовіністична правляча верхівка мала на меті впродовж кількох десятиліть повністю колонізувати захоплені землі, всіляко викоринювати національну самосвідомість населення, полонізувати його. Цій меті служила розгалужена система політичних, економічних, адміністративних і поліцейських заходів»<sup>6</sup>. Ця політика була послідовною, всеохоплюючою, а навіть часом жорстокою. Але у той же час, використовуючи українців як один з факторів у політичній грі, польські політики у певних межах надавали населенню «кресів» деякі можливості для самовизначення. Так, як зазначає автор підручника історії Польщі, «Piłsudski umacniając swą awtorytarną władzę, nie rezygnował z walki z sejmem... Starał się o pozyskiwanie ludności ukraińskiej, litewskiej i białoruskiej»<sup>7</sup>.

Та ці спроби «завоювання прихильності» місцевого населення були досить своєрідними, якщо не сказати — підступними. Влада цілком свідомо користувалася старим принципом «divide et impera». Сутність цього розподілу полягала у диференційованому підході до різних «кресових» провінцій. Так Волинь і Галичина опинилися у різних позиціях. «Метою дій Г.Юзефовського (волинського воєводи) — свідчить історик, — стало перетворення Волині на колыску польсько-українського порозуміння. «Сокальський кордон», що відділяв її від східно-галицьких провінцій, наочно розмежував двоїтий підхід Варшави до українського питання. Щодо останніх послідовно проводилася політика національної асиміляції, щодо Волині - лише «державної»<sup>8</sup>. Ці «хитромудрі калькуляції» «живилися розрахунками на поглиблення розходжень між українцями Волині, з одного боку, та східної Галичини - з другого»<sup>9</sup>.

Мета усіх цих дій була цілком прозорою. «У 1925 р. Польща спробувала домогтися укладання договору про гарантування східних кордонів»<sup>10</sup>. Отже, варшавські політики пробували переконати увесь світ: «назовні смілива «зміна курсу» має на меті настільки міцно зв'язати східні землі з Річчю Посполитою, аби навіть повстання української чи білоруської держави не призвело в майбутньому до зміни східного кордону Польщі.»<sup>11</sup>.

Одним з аргументів, який мав би переконати недовірливих у дієвості такої політики, були вибори до органів місцевого самоврядування 1927 року.

Ця подія була настільки помітною, що залишилася у історії цього регіону як показовий факт, що свідчив про певні історичні тенденції. «На виборах до місцевих органів (літо 1927 р.), — пише історик, — найбільшу кількість голосів отримало українське селянсько-робітничє соціалістичне об'єднання «Сельроб»<sup>12</sup>.

Загалом треба сказати, що у цій політичній перемозі лівих українських сил немає нічого дивного. По-перше, в українському менталітеті з козацьких ще часів поляк — це «пан», а українець — «хлоп», тобто від самого початку була закладена у цьому чисто,

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Історія держави і права України За редакцією Настюка - Львів, 1996, с. 212.

<sup>7</sup> Jerzy Topolski. Historia Polski od czasów najdawniejszych do 1990 roku. — Warszawa-Kraków, 1992, s.296.

<sup>8</sup> Історія України. Під загальною редакцією Смоля В.А. - К., 1997, с.302.

<sup>9</sup> Там само.

<sup>10</sup> Дюррозель Жан-Батіст. Історія дипломатії від 1919 року до наших днів. — К., 1995, с. 87.

<sup>11</sup> Історія України. Під загальною редакцією Смоля В.А. -К., 1997, с. 302.

<sup>12</sup> Там само.

здавалось би, національному протистоянню основа соціальна: поляк — гнобитель, українець — пригноблений. Ця конфронтація побутового мислення відображена навіть у багатьох творах класиків української літератури. А по-друге, у Західній Україні від кінця XIX - початку XX століття дуже міцними були завжди позиції ліво-революційних сил. «Вічний революціонер» та «Каменяр» Іван Франко не укривав своїх лівих, соціалістичних уподобань.

А «Сельроб» був типовим лівим об'єднанням рельєфно націоналістичного спрямування. «Енциклопедія українознавства» трактує його наступним чином: «На виразній ком. платформі стояла галицька група молодших москвофілів,... що об'єдналася в жовтні 1926 р. із сел.-соц. советофільською групою холмсько-волинського Сельсоюзу в Укр. Селянсько-Робітничє Соціалістичне Об'єднання (Сельроб)»<sup>13</sup>.

Вибори 1927 року ґрунтувалися на ще австрійській виборчій ординації, яка, в свою чергу, була побудована на Законі про повітові ради, про що історик оповідає наступним чином:

«Правительство предложило ввести между выдѣломъ и громадою посредствующій автономный органъ, такъ зовимый повѣтовый рады. Законъ о радахъ повѣтовыхъ былъ 16 марта 1866 г. 75 голосами против 50 рѣшень и подтвержденъ императоромъ 12 августа 1866 года. Каждый повѣтъ получили свою повѣтовую раду. Въ составъ ея вошли представители помѣщиковъ, дальше промышленниковъ и купцовъ, платящихъ высшія податки, затѣмъ городовъ и мѣстечокъ и наконецъ сельскихъ громадъ.

Въ случаѣ выборовъ и каждой политической акціи стались гром. начальники орудіями в рукахъ могущественныхъ стихій, руководящихъ выдѣломъ повѣтовымъ и политической державною властью»<sup>14</sup>.

Навіть у цій сухо об'єктивній розповіді історика відчувається його занепокоєння тим, що Закон може призвести до певних зловживань владою.

Що вже казати про лівих революціонерів галицько-волинського гатунку, які, завдяки політичним іграм Варшави несподівано для себе отримали шанс дійти до влади. Звичайно, у своїх друкованих органах вони розгорнули шалену пропагандистську роботу, розтлумачуючи робітникам та селянам усю несправедливість австрійської виборчої ординації, доповненої польськими вставками. «Вибори, які мають бути переведені на основі старої, реакційної австрійської ординації виборчої з 1866 р. та розпорядку польської комісії ліквідаційної з 10 грудня 1918 р. є незгідні з польською Конституцією і перечеркуючи загальність і рівність виборчого права, порушують в основі національні і соціальні інтереси українських селянських і робітничих мас»<sup>15</sup>.

Що ж саме бентежило сельробівців у виборчому законі? Звичайно ж, обмеження, що стосувалися майнового стану виборців. «Рівність політичних прав є паперова, — волають агітатори, — бо в житті, в живій дійсності її нема. Бо яка може бути бесіда про цю рівність, коли стара австрійська виборча ординація, на підставі якої мають бути проведені вибори до громадських рад, не визнає ні загальності ні рівності виборчого права.

Що тут говорити про рівність, коли в склад рад попадуть без виборів найбагатші (фабриканти, поміщики і т.д.) тільки тому, що вони оплачують 1/6 всіх податків у громаді. Нема чого надіятися, що вони будуть проводити таку соціальну, економічну та національну політику, яка б задовольнила громаду.

Де ж тут правда працюючих мас? Як можуть селянські і робітничі маси здобути при допомозі таких виборів право становити в громаді о своїх справах, потребах, інтересах?

---

<sup>13</sup> Енциклопедія українознавства. — Київ, 1995, с. 559.

<sup>14</sup> Свистун Ф.И. Прикарпатская Русь под владѣніемъ Австріи. — Connecticut, 1970, с. 257.

<sup>15</sup> Воля народа - Львів, № 332 15 травня 1927 р.

Виборчий закон замикає їм дорогу до сього, бо жмінці найбагатших виборців в двох перших колах дає такі самі права, як соткам виборців в третім і четвертім колі... Загальний виборчий закон б'є в соціальні, економічні та національні інтереси українського працюючого люду»<sup>16</sup>.

А про що йдеться? Виборчий закон був вельми демократичним. От сухий перелік основних позицій цього закону у переказі самих лівих:

«Австрійський закон ділить усіх виборців (тих, що мають право вибирати) на три курії, підставою для цього є величина доходів, а конкретніше податок від маєтку. Члени громади, які живуть у ній не менше року, рахуючи від дня виборів, і платять податок (який-небудь державний) мають право брати участь у виборах. Списки виборців формуються слідуєчим чином: найпершим йде той, хто платить найбільший податок і т. д. Суму всіх податків ділять на три рівні частини. Перша третина (найбільш оподатковані) становлять першу курію (перше виборче коло), і т. д. Ті громади, які мають лише до 50 виборців, діляться на дві курії.

Польський закон вводить ще четверту виборчу курію. Виборці— усі повнолітні (21 рік) чоловіки та жінки, члени громади, які не платять ніякого податку і не позбавлені виборчого права.

Кількість вакантних місць. В громадах, в яких нема більше 50 виборців вибирають лише 8 радних; відповідно від 51 до 200 вибирають 12; від 201 до 400 — 18; 401 до 600— 24; 601 до 1000— 30 радних, а в громадах, які мають понад 1000 виборців—36. число заступників рівне половині к-ті радних.

Радним може бути— кожна особа, яка має 24 роки без огляду на стать. За радних не можуть бути вибрані особи, котрі несуть службу в поліції, представники політичних партій, бідаки, які живуть за чужий рахунок та представники суспільних організацій.

Голосування. Перед голосуванням голова комісії дає постанову. Кожне коло вибирає окремо і лише четверту частину числа радних. Голосувати можна усно або картками. Порядок, встановлений австрійським законом, був слідуєчий: насамперед вибирає третє коло і далі. Що ж до четвертого, то у польському законі про це не говориться. Тому можна припустити, що спочатку обирало четверте коло.

Агітація у місці виборів заборонена. Порушення цього пункту тягне за собою скасування результатів виборів.

Виборчого права не мають: військові на дійсній службі; покарані за звичайні неполітичні злочини і за проступки, кражі, обмани, коли наслідки кари ще не задавлені.

В першому колі голосують також особи, що не платять податків, але мають виборче право на підставі своєї кваліфікації (священники, вчителі, адвокати і т.д.)

Польський закон включив двірські посілости і людей, що до них належать до громад, чого не було за Австрії (податок не враховують, вносять до 1-го кола)

Списки виборців громадський уряд вивішує не менше, ніж за 4-и тижні до виборів.

День і місце виборів оголошує начальник громади найменше за 8 днів до виборів, точно вказуючи годину і місце, де кожне коло проводить вибори радних».<sup>17</sup>

Кращого на ті часи годі було й чекати. Але був один рядок, який, власне, й викликав хвилю обурення. От він: «Поміщик, який платить 1/6 громадських податків, може бути радним без вибору».

Сучасний теоретик права, аналізуючи різні виборчі системи з точки зору їхньої раціональності та ефективності, приходять до певних висновків: «Проблема справедливого і раціонального унормування виборчого права взагалі є одною з найважливіших проблем сучасного політичного життя... Абсолютного застосування загальне право голосування не знайшло в жодній державі. Обмежувано його з уваги на молодий вік даних осіб, на різне розуміння виборчого права жінок і т.д. У бажанні

<sup>16</sup> Воля народа - Львів, № 332 15 травня 1927 р.

<sup>17</sup> Голос народа — Львів №18, 15 мая 1927 г.

знайти по змозі якнайкращу виборчу систему появилися з бігом часу намагання розчленувати вартість голосів. Насамперед знайшло це свій вияв у т. зв. маєтковому цензі, що полягав у позбавленні виборчого права найслабших з економічного погляду осіб, а згодом—у клясовім виборчій праві, спертім на станову засаду. Виборче право, залежне від маєткового цензу, є сьогодні непопулярне. Воно теж є несправедливе, бо відсуває від впливу на розвиток публічного життя великі маси одиниць, часто, може, й визначних з погляду індивідуальности та фаховости. Виявилась теж недоцільною сперта на демократичну ідею система загальних і рівних виборів, - тому що не виправдала себе та ж сама демократична ідея. Не заперечуючи високої етичної вартости чистої дем. ідеї, мусимо проте зазначити, що в практичному житті вона стає недосяжним ідеалом, бо базується на основах, які не відповідають дійсності і правам людської природи»<sup>18</sup>.

Отже, на виборах 1927 року до органів місцевого самоврядування у Східній Галичині перемогу одержали політичні сили, які використали етичну недосконалість виборчого закону, скерувавши соціальні потенції електорату у потрібному їм напрямку.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Topolski Jerzy. Historia Polski od czasów najdawniejszych do 1990 roku. — Warszawa-Kraków, 1992. — 344 s.
2. Воля народа - Львів, № 332 15 травня 1927 р.
3. Гладун З.С. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. — Львів, 1996.
4. Голос народа — Львів №18, 15 мая 1927 г.
5. Дюррозель Жан-Батіст. Історія дипломатії від 1919 року до наших днів. — Київ, Основи, 1995.— 903 с.
6. Енциклопедія українознавства. — Київ, 1995.— 800 с.
7. Історія держави і права України За редакцією Настюка — Львів, «Світ», 1996.— 296 с.
8. Історія України. Під загальною редакцією Смоля В.А. — Київ, Альтернатива, 1997.— 422 с.
9. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики.// Українське право, 1995, №1, с.68-77.
10. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування — Мюнхен, Український вільний університет, 1963.— 193 с.
11. Свистун Ф.И. Прикарпатская Русь под владѣніемъ Австріи. — Connecticut, 1970.— 645 с.
12. Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн. За редакцією Гончаренка В.Д.— Київ, Інюре, 1998, т.2.— 607 с.

---

<sup>18</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування — Мюнхен, 1963, с. 155.