

УДК 34(3/9)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.3>**ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО ДРУГОЇ РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ ТА ВИБОРИ 1934 Р. ДО ГРОМАДСЬКИХ РАД СХІДНОЇ ГАЛИЧИНИ****Захарчин Н.Г.,**

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри історії України, економічної теорії та права
Національного лісотехнічного університету України
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3000-2595>

Шептицька Л.Б.,

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри історії України, економічної теорії та права
Національного лісотехнічного університету України
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3070-0131>

Захарчин Н.Г., Шептицька Л.Б. Виборче законодавство Другої Речі Посполитої та вибори 1934 р. до громадських рад Східної Галичини.

Стаття присвячена дослідженню змін у виборчому законодавстві міжвоєнної Польщі та її тодішньої складової частини Галичини, а саме – норм права щодо виборів до громадських рад. У 1933 р. в Другій Речі Посполитій було прийнято «уніфікаційний» Закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування», який вводив у правовий обіг поняття «збірної» гміни, яка, у свою чергу, поділялась на громади. В дослідженні висвітлено основні правові характеристики громади згідно цього акту. Виконавчими органами влади в громадах слугували громадська рада та громадські збори. Громадська рада функціонувала у громадах, де проживало понад 200 мешканців, відповідно, у менших громадах скликались громадські збори, які міг ініціювати та проводити солтис. Вказується, що, згідно Закону 1933 р., вибори до громадських рад визначались як загальні, рівні і безпосередні, та мали регулюватись окремими приписами Міністра внутрішніх справ.

Автори аналізують «Правила виборів до громадських рад у Краківському Львівському, Поморському, Познанському, Станіславському та Тернопільському воєводствах». Розглядається порядок, функціонал та алгоритм поведінки суб'єктів виборчого процесу. Вибори до громадських рад 1934 р. стали першими у процесі реформування та уніфікації територіально-адміністративного поділу Другої Речі Посполитої на початку 1930-х років. У цьому зв'язку авторка вказує, що вибори до громадських рад мали неабияке значення, оскільки обрані представники громадських рад брали участь у виборах гмінних депутатів (радних), і, у свою чергу, обирали

війта гміни. Сама процедура голосування у громаді тривала не менше п'яти годин.

Аналіз законодавства дає підстави стверджувати залежність проведення виборів та їх підсумків від втручання посадових осіб, зокрема старости повіту. Відзначаються певні особливості проведення та результати виборів 1934 р. в окремих повітах Східної Галичини. Зокрема, в Тернопільському повіті вибори до громадських рад були провальними, не було обрано фактично жодного радного української національності.

Ключові слова: законодавство, вибори, Східна Галичина, громадська рада, самоврядування.

Zakharchyn N., Sheptytska L. Electoral legislation of the Second Polish Republic and elections of 1934 to community councils of the Eastern Galicia.

The article studies the changes in the electoral legislation of interwar Poland and its at-that-time part Galicia, in particular – the legal norms regarding the elections to public councils. In 1933, in the Second Polish Republic, the «unification» law was adopted «On the partial change of territorial self-government system», which introduced the concept of «collective» gmina into legal circulation, which, in turn, was divided into communities called «hromada». The study covers the main legal characteristics of a hromada according to this act. The executive governing bodies in a hromada were the community council and community assembly. Community council functioned in those hromadas where more than 200 residents lived, and, respectively, in smaller hromadas, the community assemblies were convened, initiated, and conducted by a soltys. It is indicated that, following the Law of 1933, elections to community councils were defined to be general, equal, and direct, and had to be controlled by specific regulations of the

Minister of Internal Affairs. The author analyzes «The rules of elections to community councils in Cracow, Lviv, Pomeranian, Poznan, Stanislav and Ternopil Voivodships». The article examines the order, functionality, and algorithm of the behavior of the subjects of the electoral process. The elections to community councils in 1934 became the first within the process of reformation and unification of the territorial-administrative system of the Second Polish Republic at the beginning of the 1930s. Consequently, the author mentions that elections to community councils had significant meaning since the chosen representatives of community councils participated in the elections of gmina members, and in turn, elected the gmina wojt. The very voting procedure in a community lasted at least five hours.

The analysis of the legislation gives grounds to claim that the electoral process and its conclusion were dependent on the intervention of officials, in particular, the povit starosta. The article notes certain specificities of the election conducting process and election results in 1934 in certain povits of Eastern Galicia. Particularly, in Ternopil povit, the elections to community councils were a failure. In fact, not a single Ukrainian deputy was elected.

Key words: legislation, elections, Eastern Galicia, community council, self-government.

Постановка проблеми. У наш час прозорі та відкриті вибори – індикатор демократичності політичної системи країни. Вони забезпечують широку участь населення у політичному житті, постійне оновлення і реформування системи влади та суспільства в цілому. Не завжди цей процес мав такий характер. У минулому в Україні він був прямо пов'язаний із історико-політичними умовами – перебування українських земель у складі інших держав передбачало функціонування виборчої системи держави-метрополії. Важливою складовою виборчого законодавства в історичній ретроспективі постійно залишався етнічно-територіальний аспект – від виборів на місцевому рівні суттєво залежало в плані внутрішньої стабільності держави. То ж одним із обраних для дослідження елементів виборчого законодавства вважаємо його місцеву та самоврядну складову. Розвиток громадського самоврядування, як відзначає Ю. Панейко, є результатом тривалого правотворчого процесу, а саме поняття «скристалізувалося щойно у XIX столітті» [1, с. 8]. Вважаємо, що змі-

ни, які відбувались в Галичині у міжвоєнний період щодо виборчого законодавства на місцевому рівні, суттєво впливали на процес становлення самого поняття самоврядування.

Стан опрацювання проблематики. Питаннями змін, що стосувались як територіально-адміністративного статусу, так і виборчих процесів в Галичині в основному займались польські дослідники. Зокрема, Подковські М. розглядає вибори до громадських рад Великопольщі після ухвалення у 1933 р. Закону про часткову зміну територіального устрою [2]. Квецень С., висвітлюючи виборче право після 1933 р., вказує, що об'єктивний погляд на розвиток системи гмінних органів влади є необхідним для висвітлення історії публічного управління [3]. У тому чи іншому ракурсі досліджували питання виборів у царині місцевого самоврядування польські дослідники Міхневич М., Птак А., Пясецький А. Серед українських дослідників, які досліджували окремі аспекти зазначеної тематики, можемо виокремити Макарчука В. [4], Захарчин Н. [5], Іваніка М. [6]. Однак, на нашу думку, основи виборчого законодавства після загальнодержавних адміністративних змін у Польщі на початку 30-х рр. XX століття та їхній вияв у Галичині в українській науковій думці розглянуті недостатньо.

Метою статті є дослідження виборчого законодавства та його безпосередня практика стосовно громадських рад в Східній Галичині на початку 30-х років XX століття.

Виклад основного матеріалу дослідження. 23 березня 1933 р. в Другій Речі Посполитій прийнято Закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» [7]. Закон, як писала тогочасна львівська газета «Діло», «вводить на просторі Галичини збірні громади, звані по польськи «гмінами», по українськи волостями» [8, с. 2]. Територія новоствореної «збірної» гміни, якщо не творила єдиної адміністративної одиниці, поділялась на громади. Громада представлялась суб'єктом права власності – до сфери її діяльності входило управління майном та добром громади, а також розподіл та розпорядження доходами, отриманими з використання цього майна. Водночас громада була обмежена у своїй діяльності, а основна увага та функціонально-економічна діяльність у правовому полі віддавалась новоствореним «збірним» гмінам. Кількість наявних станом на 1938 р. «збірних» гмін та громад в Галичині можна побачити на Рис. 1.

| Województwo: | Gmin | Gromad |
|-------------------------|------|--------|
| Krakowskie | 195 | 1.798 |
| Lwowskie | 252 | 2.235 |
| Tarnopolskie | 169 | 1.205 |
| Stanisławowskie | 119 | 909 |
| razem | 735 | 6.147 |

Рис. 1. Кількість громад та гмін у Галичині [9, с. 8.]

Виконавчими органами влади в громадах були громадська рада та громадські збори. Громадська рада функціонувала у громадах, де проживало понад 200 мешканців, відповідно, у менших громадах скликалися громадські збори, які міг ініціювати та проводити солтис. Солтис та його заступник, будучи представниками виконавчої влади, від імені громади розпоряджались її майном та виступали представниками її інтересів у повіті. Окрім того, суб'єкти виконавчої влади могли ініціювати розгляд на громадській раді/зборах актуальних для громади питань, та, відповідно, знаходити шляхи виконання рішень, прийнятих на зборах громади.

Вибори до громадських рад 1934 р. стали першими у процесі реформування та уніфікації територіально-адміністративного поділу Другої Речі Посполитої на початку 1930-х років. З 1933 р. систему виборів та виборчого процесу до громадських рад у Східній Галичині регулював згаданий Закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування». Закон містив окремий розділ – *Приписи виборчі до громадських і гмінних рад*. У ньому, у 26-й статті вказувалось, що вибори до громадських рад є загальні, рівні і безпосередні, та мають регулюватись окремими приписами Міністра внутрішніх справ [7]. У статті Закону зазначалось, що нормативно-правові акти, які стосуються виборів, уповноважений видати Міністр внутрішніх справ Польщі. Це *Розпорядження* видали окремим документом – 18 вересня 1934 р. для Галичини та інших регіонів затверджено «Правила виборів до громадських рад у Краківському, Львівському, Поморському, Познанському, Станіславському та Тернопільському воеводствах» [10].

Відповідно до вказаних законодавчих актів, громада могла становити або один виборчий округ, або декілька. Якщо громада поділялась на декілька виборчих округів, виборець міг голосувати лише в одному окрузі [10]. Право обрання (активне виборче право) мав будь-який громадянин Польщі, який досягнув 24-річного віку. Відповідно, право бути обраними (пасивне виборче право) мали 30-річні громадяни польської держави. Окрім того, до листопада 1934 р. діяв мовний ценз – претендент на посаду солтиса мав обов'язок володіти польською мовою «у письмі». Ценз було скасовано 3 листопада Розпорядженням міністра внутрішніх справ для більшості повітів Східної Галичини [11, с. 1].

Порядок та дату виборів оголошував війт гміни. На наступний день оприлюднювалися списки кандидатів до громадських рад. Нагляд над проведенням виборів до громадських рад мав здійснювати староста повіту. Своєрідним обмеженням (цензом) у процедурі проведення виборів також можна вважати заборону проводити

їх під час польових робіт та у святкові дні, що визначалось у § 4 Розпорядження Міністра [10].

Рада громади обиралась раз на п'ять років. Вона складалась з солтиса, його заступника (підсолтиса) та громадських радних, кількість яких залежала від кількості мешканців в громаді. Процес голосування був зазвичай відкритим, однак, за наявності 1/5 кількості виборців, які хотіли проведення таємного голосування, вибори проводились за їх вимогою [12, s. 113-114]. Деякі дослідники вважають цей принцип безперечним недоліком, оскільки відкрите голосування мало серед «інтелектуально непідготовленого населення» усунути можливість голосування всупереч положенням закону, що могло призвести до визнання голосу недійсним. Крім того, відкрите голосування давало змогу агітувати за певних кандидатів під час виборів. До того ж правова доктрина міжвоєнного періоду позитивною рисою виборчого права вважала запровадження принципу гласності, вважаючи, що принцип таємного голосування є правильним лише для виборців високого культурного та інтелектуального рівня [13, s. 187].

Законодавчо визначався порядок, функціонал та алгоритм поведінки суб'єктів виборчого процесу. Процес голосування у громаді тривав не менше п'яти годин. Так, увійшовши до виборчої дільниці, виборці підходили до столу, за яким засідала виборча комісія, називаючи своє ім'я, прізвище та місце проживання. Голова комісії перевіряв, чи внесений даний громадянин до списку виборців. Громадянин, якого не знаходили у списку, не мав права голосу. У разі виявлення виборця у виборчому списку голова, або призначений ним член виборчої комісії вносив його прізвище у список голосування, а виборець при відкритому голосуванні вказував імена та прізвища кандидатів у депутати та їх заступників, яким надає свою підтримку. У цей час один із членів комісії відмічав оголошених виборцем кандидатів у депутати, а інший член комісії – обраних виборцем претендентів на заступників. У разі таємного голосування виборець отримував від голови виборчої комісії конверт, куди вкладав бюлетень із зазначенням підтримуваних ним кандидатур. Після цього віддавав його голові, який у присутності виборця вкидав конверт до скриньки для голосування [10]. Якщо протягом п'яти годин ніхто з осіб, які мають право голосу, не з'явився на голосування, голова виборчої комісії мав оголосити про завершення виборів. Інші елементи виборчого процесу на місцях, у громадах, також були затверджені Розпорядженням Міністра внутрішніх справ.

Законодавчо визначалось, що солтис та підсолтис обирались на три роки громадською радою, а у разі її відсутності – громадськими

зборами. Результати виборів затверджувались повітовим старостою. Таким чином, обранці – солтис та його заступник були прямо залежні від волі повітового старости. В українських реаліях польська влада таким чином могла повністю унеможливити обрання чи затвердження повітовим відділом українця-солтиса чи його заступника. У разі, якщо повітовий відділ не затверджував результати виборів – вони оголошувались недейсними та призначались нові вибори представників виконавчої влади. У зв'язку з цим особа солтиса та його заступника була ключовою фігурою під час боротьби за голоси виборців. «Вибори солтисів і підсолтисів є боротьбою за вплив у громаді, а перемогу в цій боротьбі віднесемо лише тоді, коли зуміємо відстояти законом признане нам право» – писало «Діло» під час виборчої кампанії 1934 р. [14, с. 2].

Що стосувалось Східної Галичини, то тут, у виборчому процесі роль повітового старости була надважливою. Староста затверджував кількість громадських радних та їх заступників (§ 3), здійснював контроль над проведенням виборів (§ 4), збирав списки виборців для подальшого поділу громади на виборчі округи (§ 5-6), призначав голову виборчої комісії тощо (§ 7). На залежність виборчої комісії від повітового старости вказує факт призначення її голови старостою за поданням виборчої комісії, а у свою чергу її члени призначались головою комісії (§ 7) [10]. Таким чином, староста безпосередньо впливав на формування керівної верхівки громади та узалежнював її від себе. Це, у свою чергу доводило недосконалість виборчого законодавства у сфері рівного доступу до реалізації виборчого права громадян.

Якщо за результатами виборів не було обрано усіх радних та їх заступників, призначались додаткові вибори – не пізніше 14-го дня з дня оголошення результатів виборів. Списки виборців могли бути змінені виборчою комісією після опрацювання обґрунтованих скарг (§ 25) [10]. Також вибори вважались недейсними, якщо було доведено факт хабаря, фальсифікації чи обману, а правопорушення напяму вплинули на результати виборів (§ 28). Окрім того, протягом трьох днів після оголошення результатів виборів, виборча комісія приймала протести щодо проведення виборів, які надалі, передавала для розгляду повітовому старості (§ 29) [10]. Як бачимо, у питанні недейсності виборів останнє слово залишалось за повітовим старостою – якщо вибори скасовувались, протягом 14 днів він призначав або додаткові або нові вибори (§ 30) [10].

Проведення виборів, звісно, різнилось у кожному із повітів. Так, у Тернопільському повіті, як вважала українська громада, вибори у 1934 р. було проведено так, «як ніде у Східній Гали-

чині». «У цілій низці громад, де українці творять половину або й більшість населення, нема ані одного нашого громадського радного, тільки декуди два-три радні на показ, переважно такі, що не мають нічого спільного з українською громадою» [15, с. 4]. Незважаючи на протести українських активістів – Степана Барана, Антона Горбачевського, Остапа Луцького – вибори були визнані як такі, що відбулись, і не на користь української спільноти – «словом, вибори до громадських рад, а ще більше до волосних рад, випали для нас як найгірше, не зважаючи на повне приготування з нашого боку і всі можливі заходи та велике зацікавлення виборами у нашого громадянства» [Там само].

Слід відзначити, що у цілому, вибори до громадських рад 1934 р. в Східній Галичині закінчились для українців гіршими результатами за попередні, 1927 р. Так, якщо у 1927 р. у Тернопільському воєводстві обрано радними до громадських рад 62% українців та 34,6% поляків, то у 1934 р. – 43,2% українців та 46,9% поляків. У Станіславівському воєводстві у 1927 р. обрано 79,9% українців та 12,8% поляків. Натомість у 1934 р. у воєводстві показано значно гірші результати – 47,3% українців та 49,9% поляків [14, с. 1]. Не останньою причиною такого результату українська громадськість Східної Галичини вбачала у складному виборчому законодавстві, відсутності українців у виборчих комісіях та втручанні влади у виборчий процес [Там само, с. 1]. У цьому зв'язку слід зазначити, що вибори до громадських рад мали неабияке значення – саме обрані представники громадських рад брали участь у виборах гмінних депутатів (радних), і, у свою чергу, обирали війта гміни.

Чергові зміни до виборчого законодавства, які надалі вплинули на вибори у громадах, у тому числі і у Галичині, відбулись у серпні 1938 р. Було прийнято Закон про вибори громадських, гмінних та повітових радних, що, у свою чергу заслуговує на висвітлення у подальших дослідженнях.

Висновки. Отже, на початку 30-х років відбувався процес уніфікації територіально-адміністративного устрою Другої Речі Посполитої. Водночас, зміни торкнулись і виборчого законодавства, у тому числі у сфері місцевого самоврядування. Вибори до громадських рад Східної Галичини на поч. 30-х рр. засадничо базувались на статтях Закону «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» від 1933 р. та локально – на Розпорядженні Міністра внутрішніх справ «Правила виборів до громадських рад у Краківському Львівському, Поморському, Познанському, Станіславському та Тернопільському воєводствах». Виборче законодавство мало свої недоліки, як, наприклад, непродумана система відкритого – таємного голосування, або

фактична залежність усього виборчого процесу від повітового старости. Однак, потрібно зазначити, що незважаючи на недоліки, зміни виборчого законодавства у сфері місцевого самоврядування початку 30-х рр. поступово влилися у процес неминучих демократичних трансформацій правової системи міжвоєнної Польщі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. URL: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/25298/file.pdf>.
2. Podkowski M. Wybór rady gromadzkiej w Wielkopolsce po uchwaleniu ustawy scaleniowej z 1933 roku. *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 3483 Prawo CCCXV/2 Wrocław 2013, p. 175–188.
3. Kwiecien S. Prawo wyborcze do ustrojowych organów gminy wiejskiej i miejskiej w świetle ustawy z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. *Roczniki nauk prawnych*. Tom XIV, zeszyt 3. 2004, p. 131–152.
4. Макарчук В.С. Державно-територіальний статус західноукраїнських земель у період Другої світової війни (1939–1945 рр.): історико-правове дослідження. Київ: Атіка, 2007. 368 с.
5. Захарчин, Н.Г. Основні етапи реформування місцевого самоврядування в Польщі у ХХ столітті. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник, 2021, 202*. https://www.univer.km.ua/sites/default/files/%D0%90%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%97%20%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B7%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D1%96%20%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B8%20%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2%20%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8_2021%20%D0%A7%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0%202.pdf.
6. Іваник М. Роль повітових рад у системі місцевого самоврядування Галичини другої половини ХІХ – початку ХХ ст. *Проблеми гуманітарних наук*. Серія: «Історія». 2013. Вип. 32. С. 4–13.
7. Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1933. Nr 35. Poz. 294.
8. Перед виборами до сільських рад. *Діло*. 1934. Ч. 4. С. 2.
9. Pazdro Z. Przemiany ustrojowe samorządu terytorialnego na obszarze b. Galicji (1918–1938) Lwów: Pierwsza Związkowa Drukarnia. 1939. 22 s.
10. Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 18 września 1934 r. w sprawie regulaminu wyborczego do rad gromadzkich na obszarze województw; krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1934. Nr 84. Poz. 760.
11. Солтиси не мусять уміти по польськи. *Діло*. 1934. Ч. 310.
12. Wasiutynski B. *Ustroj władz administracyjnych rządowych i samorządowych*. Poznan, 1937. 160 s.
13. Chrzanowski, M. *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: Rozprawa doktorska/ Uniwersytet w Białymstoku*. Białystok, 2018, 310 s.
14. Целевич В. Вибори солтисів і під солтисів. *Діло*. 1934. Ч. 313.
15. Вибори до повітової ради у Бірках Великих, пов. Тернопіль. Небувалий виборчий випадок. *Діло*. 1935. Ч. 119.