

1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ ВЧЕНЬ. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

DOI: 10.35774/app2019.04.005

УДК 34(3/9)

Наталія Захарчин,

кандидат історичних наук,
доцент кафедри історії України,
політології та права

Національного лісотехнічного
університету України

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3000-2595>

ПИТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СЕЙМОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ УНДО НА ПОЧ. 30-Х РР. ХХ СТОЛІТТЯ

Розглянуто позицію депутатів від Українського національно-демократичного об'єднання у сеймі Другої Речі Посполитої щодо територіального та місцевого самоврядування на теренах західних українських земель. У межах розгляду законопроекту «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» виділено основні позиції українських послів щодо мовного питання, виборчого законодавства тощо. Виокремлено одне із основних завдань у законотворчій діяльності українських послів у сфері самоврядування – захист прав українського населення у складі Польської держави.

Ключові слова: УНДО, сейм Другої Речі Посполитої, місцеве самоврядування, законотворчість.

Бібл.: 13.

Захарчин Н.

Вопрос территориального самоуправления в сеймовой деятельности УНДО в нач. 30-х гг. XX столетия

Рассмотрено позицию депутатов от Украинского национально-демократического объединения в сейме Второй Речи Посполитой относительно территориального самоуправления на западно-украинских землях. В контексте рассмотрения законопроекта «О частичном изменении устройства территориального самоуправления» выделены основные позиции украинских послов относительно языкового вопроса, избирательного законодательства. Акцентировано внимание на одном из основных заданий в законотворческой деятельности украинских послов – защите прав украинского населения в составе Польского государства.

Ключевые слова: УНДО, сейм Второй Речи Посполитой, местное самоуправление, законотворчество

Zakharchyn N.

The issue of the territorial self-governance in the Sejm activity of the UNDA (Ukrainian National Democratic Alliance) at the beginning of 1930s

The further realization of the reform of local self-governance and territorial organization of governance in Ukraine requires developments in a historical and legal aspect. Consequently, displaying the activity of Ukrainian political organizations in the interwar period regarding the issues of local and territorial self-governance is quite relevant. In the article, the position of the deputies of Ukrainian National Democratic Alliance (UNDA) in the parliament (sejm) of the Second RzeczPospolitaconcerning territorial and local self-governance is addressed. Despite the available researches, the issue of legislative activity of the representatives of the Ukrainian Club about the reformation of the bases of the territorial self-governance has not been reviewed. Ukrainian National Democratic Alliance as a part of united Ukrainian and Belarus electoral bloc entered the parliament of the Second RzeczPospolita in autumn 1930. Between

© Наталія Захарчин, 2019

the other questions considered in the Sejm, Ukrainian ambassadors didn't neglect the issue of territorial and local self-governance. Particularly, within the consideration of the bill «About the partial change of the organization of territorial self-governance», the Ukrainian deputies made statements about the electoral legislation in the prospective territorial units – collective gminas. There were some suggestions to hold the elections to the public councils based on five-adjective suffrage. This suffrage provided the elections of the public councils are supposed to be direct, equal, immediate, secret and proportional. In the discussion of the territorial self-governance much attention was paid to the imperfection of the main self-governance institutions. Changes proposed by the governors, in the opinion of Ukrainian ambassadors, didn't give the representatives of the local communities the opportunity to get the positions in self-governance institutions. This was especially relevant in the Galychyna. The deputies connected the introduction of the law «About the partial change of the organization of territorial self-governance» with the international responsibilities of Poland regarding the granting of the autonomous status to the Eastern Galychyna. The project of changing the local self-government for the Ukrainian territory seemed worse than it was during the Austrian-Hungarian governance. It introduced an ineffective collective gminas which didn't meet the needs of time. In the article, one of the main tasks in the legislative activity of the Ukrainian ambassadors in the context of self-governance is highlighted – the protection of the rights of Ukrainians as a part of Poland.

Keywords: UNDA, Sejm, self-governance, law, bill, deputies, ambassadors, Rzecz Pospolita.

Постановка проблеми. В Україні відбувається децентралізація місцевого самоуправління, в основу якої покладено Європейську Хартію місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Подальша реалізація реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні потребує напрацювань в історико-правовому аспекті. Відтак висвітлення проблеми парламентської діяльності українських політичних організацій у міжвоєнний період щодо питань місцевого та територіального самоврядування є достатньо актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність українського політичного представництва у парламенті Другої Речі Посполитої розглядали польські дослідники – Й. Коредчук [1], М. Шуміло [2]. Серед українських науковців вкажемо О. Зайцева [3], який досліджував персоналії представників українських політичних партій Західної України в парламенті міжвоєнної Польщі. Аналізу політики УНДО щодо владних інституцій Польщі в 1928–1930-х рр. присвячена робота І. Соляра [4]. Місце і роль Українського національно-демократичного об'єднання у суспільно-політичному житті краю в 1925–1939 рр. вивчав Б. Хруслівим [5]. Розвиток українського парламентаризму цікавив С. Кондратюка [6] та Р. Пуйду [7].

Однак, незважаючи на значний доробок дослідників, питання законодавчої роботи Українського клубу в сеймі Другої Речі Посполитої щодо реформування основ територіального самоврядування у Польщі, зокрема у межах парламентських дискусій щодо закону «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування», окремо не розглядалось.

Мета статті – дослідити основні напрями роботи українських депутатів з Українського національно-демократичного об'єднання (УНДО) в сеймі Другої Речі Посполитої щодо реформування основ територіального самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Українське національно-демократичне об'єднання у складі об'єданого Українського і білоруського виборчого блоку увійшло до парламенту Другої Речі Посполитої восени 1930 р. У сеймі депутати від УНДО об'єднались в Український клуб, або Українську парламентську репрезентацію у складі 18 послів (депутатів). Кількість українських послів була значно меншою порівняно із попередньою каденцією польського парламенту. Представництво скоротилось більше, ніж удвічі [8, с. 132].

З-поміж інших питань, які розглядались у сеймі, українські послы не оминали увагою питання територіального та місцевого самоврядування. Простежити законотворчу ініціативу депутатів можна, зокрема, крізь призму роботи над проектом Закону «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування». У парламенті проект закону був представлений на 45-му засіданні 22 січня 1932 р. міністром внутрішніх справ Броніславом Перацьким. Одним із завдань поданого проекту, за словами урядовця, стало «просування передусім ідеї однорідної організації місцевого самоврядування, ще не охопленої процесами уніфікації, об'єднуючої розрізнені землі в єдину органічну цілісність» [9, с. 52].

Серед тих, хто долучився до обговорення проекту згаданого закону в перший же день його представлення, були й представники УНДО, які входили до складу Українського клубу у польському сеймі. Від імені клубу, у день представлення Закону виступив депутат Остап Луцький, який відзначив, що самоврядний проект не може задовольнити інтереси населення Галичини, «те, що ми отримали би на підставі цього проекту, є гіршим виданням того самоврядування, яке ми мали» [9, с.68].

Проект закону про часткову зміну територіального самоврядування, який розглядає польський парламент, на думку українських послів, має на меті перекреслити усілякий розвиток українців у такій важливій сфері, як самоврядування локальне чи повітове. Цю думку, зокрема, висловив лідер Українського національно-демократичного об'єднання Дмитро Левицький. [10, с. 36]. Створення нової адміністративної одиниці – колективної гміни (*zbozowa gmina*), запровадження нової інституції – професійного вїйта, виборче право та мовне питання – основні проблемні та дискусійні положення самоврядного Закону, на думку Д. Левицького [10, *там.* 37–38].

Лідер Українського клубу при обговоренні проекту Закону про територіальне самоврядування значну увагу приділяв недосконалоості основ самоврядування, пов'язував його впровадження у життя із міжнародними зобов'язаннями Польщі у наданні Східній Галичині автономного статусу [10, с. 36–41]. Д. Левицький наголошував, що українські депутати будуть боротись проти Закону і в сеймі, і на теренах краю, і на міжнародній арені. «Іменем Українського клубу оголошуємо урочистий протест тому проекту і засвідчуємо, що будемо голосувати за відхилення проекту в цілому» [10, с. 41].

Під час обговорення законопроекту питання самоврядування також торкались й інші учасники Українського клубу, члени УНДО, – Степан Баран, Володимир Коган, Степан Кузик, Дмитро Ладик, Юрій Чукур та ін.

Так, мовному питанню у самоврядних інституціях присвятив свій виступ Володимир Загайкевич. [11, с. 23]. Від імені Українського клубу він виступав проти 4 артикулу проекту Закону. У ньому зазначалось, зокрема, що усі, хто претендує на державні та адміністративні посади в самоврядних органах влади, мають володіти польською мовою «у слові та письмі». Таким чином, на його думку, представників національних меншин відносять до категорії «другого класу». «Чим іншим є встановлене володіння польською мовою у мові та письмі як незамінна вимога для членства у міських і повітових радах, радах лавних, в уряді солтиса, під солтиса, членства у повітовому відділі, віце-бурмістра, вїйта та підвїйта – якщо не сегрегацією вживаних в державі мов, а в слід за цим і поділ народностей на дві категорії: менш та більш вартісних» [11, с. 23]. Встановлена вимога суперечить конституційним нормам, зокрема 96 статті Конституції Польщі 1921 р., де гарантувався рівний доступ до публічної влади для всіх громадян Польської держави [11, с. 23].

Проти створення колективних гмін, передбачених проектом згадуваного Закону, виступив депутат Юрій Чукур. Сумніваючись у правильності запровадження уніфікаційних інституцій на російський зразок (як волость у Росії), він вважав шкідливими такі зміни саме для українців. «Одиночна гміна, незважаючи на утиски та перешкоди зі сторони адміністративної влади, була тією суспільною формою, в якій, хоча б частково проявлялась самостійність господарсько-політична українського народу», на відміну від пропонованих умов створення колективної гміни, де українці втрачають рештки основ самоврядування [11, с. 34–35].

Один з представників УНДО у сеймі – Володимир Кохан запропонував суттєву поправку до Закону про територіальне самоврядування, в якій гмінного секретаря, на його думку, має звільняти і призначати гмінна рада на підставі рішення гмінного уряду, а не залежний від староства вїйт, як вказано в проекті Закону. «Якщо ж і надалі місцева самоуправа буде залежати у призначенні і звільненні від вїйта, то практично, самоврядні працівники будуть органами урядової влади, а такий стан є некорисний для самоврядування» [11, с. 41]. Також, місцеве населення має бути широко представлене в органах самоуправління. «Самоврядні працівники мають походити з місцевого населення, бо це є в інтересах самого населення» [11, с. 41].

Про потребу зміни виборчого законодавства до органів місцевого самоврядування говорив Степан Кузик. Він пропонував проводити вибори до громадських рад на основі «п'ятиприметникового виборчого права» – вибори до громадських рад мають бути прямими, рівними, безпосередніми, тайними та пропорційними [11, с. 58]. Адже існує різниця у виборчому праві місцевих рад та громадських рад. На відміну від місцевих рад, у гмінні ради вибори проводяться шляхом непрямих виборів, «чим (проект Закону. – Н. З.) позбавляє велику масу виборців безпосереднього впливу на склад дуже важливої для них інституції – гмінної ради» [11, с. 59].

Лейтмотивом виступів українських депутатів, членів УНДО та Українського клубу у польському сеймі – був захист прав українського населення на теренах Польщі та Галичини зокрема. Кожен із представників політичної сили акцентував увагу на захисті чи ущемленні прав українців у Законі про зміну територіального устрою в Речі Посполитій.

Про права українського населення загалом та про ущемлення права на самоврядування й автономію на одному із засідань виступив Степан Баран, член УНДО та відомий український правник, громадсько-політичний діяч. С. Баран пропонував вилучити дію Закону «Про часткову зміну устрою територіального

самоврядування» на Тернопільське, Львівське та Станіславівське воєводства [11, с. 122]. Обґрунтовував свою пропозицію тим, що в Галичині, на відміну від інших територій, які входять до складу Польської держави, здавна була широка територіальна автономія. Окрім того, «історичні, національні, культурні та господарські відносини в нинішніх трьох південно-східних воєводствах є іншими, ніж в центральних, чисті польських воєводствах» [11, с. 125].

Українське питання від імені українського клубу на прикінцевому засіданні сейму щодо розгляду згаданого Закону зачепив ще один депутат-партієць Сергій Хруцький. Закон, на його думку, перекреслює самоврядування, відбираючи в широких мас право вільного управління своїми локальними справами [12, с. 9]. Водночас «відмовлено нам, українцям, у праві широкого автономного устрою і щоби на довго, у майбутньому, унеможливити його впровадження, на основі чинного Закону таку уявну форму самоврядування, при якій населенням будуть керувати сателіти панів старост – вийти, підвійти та секретарі гмін».

Напередодні остаточного розгляду у Сеймі усі основні та редакційні поправки Сенату були розглянуті сеймовою адміністративною комісією. 23 березня 1933 р. Закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування» був ухвалений сеймом.

Щодо ухвали сеймом проекту закону газета «Діло» писала таке: «Усі зауваги представників Українського Клубу і їх поправки, диктовані інтересам українського населення та суттю й потребами самоврядування, відкинено» [13, с. 3].

З підписанням закону Президентом, главою уряду та міністрами внутрішніх справ, фінансів та соціального забезпечення він увійшов у силу.

Висновки. Отже, можемо чітко окреслити позицію представників Українського національно-демократичного об'єднання щодо питань територіального самоврядування. Проект зміни системи місцевого самоврядування для українських земель у складі Речі Посполитої вони вважали суттєво гіршим варіантом для українського сегменту населення, ніж це було за часів Австро-Угорщини. Запропоновані урядовцями зміни (вільне володіння усною та письмовою польською мовою, процедурні питання тощо) позбавляли де-факто українську більшість населення багатьох гмін навіть формальної можливості зайняти посади у межах самоврядних інституцій. Закон «Про часткову зміну територіального самоврядування» упровадив не ефективну колективну гміну, нове виборче законодавство не відповідало європейським стандартам 1930-х рр., а нагадувало у загальних рисах російську дореволюційну волосну систему. Українські депутати вимагали змінювати політичний, правовий та самоврядний статус українців на українських та білоруських етнічних територіях, які входили до складу Речі Посполитої у міжвоєнний період, з урахуванням інтересів національних меншин.

Список використаних джерел

1. Koredczuk J. Senatorowie ukraińscy w Senacie II Rzeczypospolitej. *Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze*. 2015. № 6. S. 9–21.
2. Szumiło M. *Ukraińska Reprezentacja Parlamentarna w Sejmie i Senacie RP 1928–1939*. Warszawa, 2007. S. 326.
3. Зайцев О. Представники українських політичних партій Західної України в парламенті Польщі (1922–1939). *Український історичний журнал*. 1993. № 1. С. 72–84.
4. Соляр І. УНДО і Польща в 1928–1930 рр.: пошук шляхів порозуміння. *Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність*. 2008. Вип. 17. С. 177–185.
5. Хруслов Б. Політична діяльність Українського національно-демократичного об'єднання (1925–1939 рр.): автореф. дис. ... канд. іст. наук. : 07.00.01. Чернівці, 2000. 20 с.
6. Кондратюк С. В. Розвиток доктрини українського парламентаризму в Галичині у складі Австро-Угорщини. *Науковий Вісник Львівського державного університету імені Івана Франка*. 2008. № 2. С. 70–80. URL : http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyku/nvsvy/02_2008/08kvsusa.pdf (дата звернення: 14.09.2019).
7. Пуйда Р. Діяльність УНДО в сеймі і сенаті Польщі (1938–1939 рр.). *Вісник Прикарпатського університету. Історія*. 2012. № 21. С. 62–68.
8. Потіха О. Б. Участь УНДО у виборах до польського парламенту восени 1930 року. *Інтелекція і влада*. 2008. № 13. С. 127–135.
9. *Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 22 stycznia 1932 r.* Warszawa. 1933.
10. *Sprawozdanie stenograficzne z 86 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 14 lutego 1933 r.* Warszawa. 1933.

11. Sprzawozdanie stenograficzne z 87 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 15 lutego 1933 r. Warszawa. 1933.
12. Sprzawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 18 lutego 1933 r. Warszawa. 1933.
13. Діло. 27 березня 1933 р. Львів. Ч. 75.

References

1. Koredczuk, J. (2015). Senatorowie ukraińscy w Senacie II Rzeczypospolitej [Ukrainian senators in the Senate of the Second Rzech Pospolita.]. *Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze – Wrocław-Lviv Legal Texts*, 6, 9–21 [in Polish].
2. Szumiło, M. (2007). *Ukraińska Reprezentacja Parlamentarna w Sejmie i Senacie RP 1928–1939 [Ukrainian parliament representation at the Sejm and Senate of Rzech Pospolita 1928-1939]*. Warszawa [in Polish].
3. Zajtsev, O. (1993). Predstavnyky ukraińskyykh politychnyykh partiy Zakhidnoi Ukrainy v parlamenti Polschi (1922–1939) [Representatives of Ukrainian political parties in the Parliament of Western Ukraine Poland (1922–1939)]. *Ukraińskyyj istorychnyy zhurnal – Ukrainian Historical Journal*, 1, 72–84 [in Ukrainian].
4. Soliar, I. (2008) UNDO i Polska v 1928–1930 rr.: poshuk shliakhiv porozuminnia [UNDO and Poland in 1928-1930: Searching for ways of understanding]. *Ukraina: kulturna spadschyna, natsionalna svidomist, derzhavnist – Ukraine: Cultural Heritage, National Identity, Statehood*, 17, 177–185 [in Ukrainian].
5. Khruslov, B. (2000). *Politychna diialnist Ukrainskoho natsionalno-demokratychnoho obiednannia (1925–1939 rr.) [The political activities of the Ukrainian national-democratic association (1925–1939 years)]*. Extended abstract of candidate's thesis. Chernivtsi [in Ukrainian].
6. Kondratiuk, S. V. (2008). Rozvytok doktryny ukraińskoho parlamentaryzmu v Halychyni u skladi Avstro-Uhorschyny [The development of the doctrine of the Ukrainian parliamentarism in Galicia being the part of Austro-Hungary] *Naukovyyj Visnyk LvDUVS – The Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs*, 2, 70–80. Retrieved from http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/02_2008/08ksvusa.pdf [in Ukrainian].
7. Pujda, R. (2012). Diialnist UNDO v sejmi i senati Polschi (1938–1939 rr.) [UNDO in the Sejm and Senate of Poland activities (1938–1939)] *Visnyk Prykarpatskoho universytetu. Istoriiia – Newsletter Precarpathian University. History*, 21, 62–68 [in Ukrainian].
8. Potikha, O. B. (2008). Uchast UNDO u vyborakh do polskoho parlamentu voseny 1930 roku [Participation of the Ukrainian National Democratic Association in the Polish Parliament elections in autumn of 1930]. *Intelihentsiia i vlada – Intellectuals and State Power*, 13, 127-135 [in Ukrainian].
9. *Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 22 stycznia 1932 r. [Verbatim record of a 45th session of the Sejm of Rzech Pospolita, January 22th 1932]*. (1933). Warszawa [in Polish].
10. *Sprzawozdanie stenograficzne z 86 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 14 lutego 1933 r. [Verbatim record of a 86th session of the Sejm of Rzech Pospolita, February 14th 1933]*. (1933). Warszawa [in Polish].
11. *Sprzawozdanie stenograficzne z 87 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 15 lutego 1933 r. [Verbatim record of a 87th session of the Sejm of Rzech Pospolita, February 15th 1933]*. (1933). Warszawa [in Polish].
12. *Sprzawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 18 lutego 1933 r. [Verbatim record of a 90th session of the Sejm of Rzech Pospolita, February 18th 1933]*. (1933). Warszawa [in Polish].
13. *Dilo [Dilo]*. (1933),75. Lviv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 08.12.2019.