

ПОЛЬСЬКИЙ ЗАКОН ПРО ВОЄВОДСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ 1922 р.

О. Юхимюк

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна*

Після Першої світової війни Польща окупувала Західну Україну (Західну Волинь, Полісся, Східну Галичину). Для того щоб отримати на це згоду країн Антанти, польський Сейм прийняв закон про воєводську автономію, який так і не набрав чинності.

Ці та інші, пов'язані з цими подіями, питання висвітлюються у пропонованій статті.

Ключові слова: Західна Україна, автономія, закон, Сейм.

Політична ситуація в Європі після Першої світової війни виявилась вкрай несприятливою для українського народу. Втрата українцями національної державності, поразка визвольних змагань, дали змогу сусіднім державам анексувати значну частину українських земель. Українська нація, що так і не встигла сформуватися, опинилася під загрозою насильницької асиміляції, українські етнічні території потрапили під владу іноземних держав. Внутрішня роз'єднаність українського народу, відсутність самостійної цілісної держави стали причиною того, що долю українців вирішували чужоземні держави, часто необізнані з політичним та економічним становищем України.

Особлива увага державами – переможцями приділялась етнічним українським землям, які в історичній літературі дістали назву Західної України, що охоплювали Східну Галичину, Західну Волинь, Полісся і Холмщину. Ці території попередньо належали Російській та Австро-Угорській імперіям. Належність Полісся і Волині до Польщі не викликали правових заперечень ні з боку країн Антанти, ні з боку Радянської Росії. Інакше виглядав статус Східної Галичини: з позицій українського бачення вона перебувала під польською окупацією, а в еміграції у Відні існував уряд Західноукраїнської Народної Республіки.

Країни Антанти тривалий час обговорювали питання про статус Східної Галичини в різноманітних комісіях, місіях і радах Паризької мирної конференції. За її рішенням, від 25 червня 1919 р. Польща вважалася формально лише військовим окупантом Західної України.

20 листопада 1919 р. Найвища Рада на засіданні прийняла опрацьований комісією для польських справ проект статуту під назвою "Договір між Союзними державами і Польщею щодо Східної Галичини". Згідно з цим проектом, Галичина мала стати окремою автономною країною, якою впродовж 25 років мала адмініструвати Польща на основі окремого мандату і під контролем Союзу Народів [1, с. 108]. Між Польською республікою і Галичиною мав бути встановлений кордон, який не зовсім збігався з етнографічним. Законодавчою установою стане крайовий сейм, до компетенції якого входитимуть релігійні, освітні, фінансові й земельні справи, а всі інші – до компетенції польського сейму. Шефом адміністрації мав бути губернатор, призначений головою польської держави. Польща набула права представляти Галичину у міжнародних відносинах. У Львові функціонуватиме Найвищий Судовий

Трибунал Галичини. Істотною умовою проекту була заборона впроваджувати в Галичині колонізаційний режим. Коли мине 25-річний термін, Рада Союзу Народів мала право продовжити дію цього статуту, або змінити його.

Щойно був затверджений Статут, а вже польський уряд, за підтримкою Франції, виступив проти 25 річного строку мандату, і 25 грудня Рада голів делегацій пішла на зустріч польським вимогам, знявши з Статуту строк мандату [2, с. 82].

18 березня 1921 р. у Ризі між Радянською Росією (яка водночас представляла Радянську Україну і Білорусію) та Польщею був укладений мирний договір, за яким до Польської держави відійшли Східна Галичина та Волинь. На той час там проживало 70-80% українців, 10-11% єврейського населення, а решта – поляки [3, с. 262].

Друга Річ Посполита сприймала ці території як невід'ємну частину власної держави, як своєрідну компенсацію за кількасотлітню неволю, а відтак вважала, що мала на них історичні права. Українці ж розглядали цю справу інакше, беручи до уваги кілька таких моментів. По-перше, Східна Галичина, Волинь Полісся та Холмщина дістались Польщі в результаті мирного договору, укладеного в Ризі, що відзначив закінчення польсько-радянської війни і став доказом тогочасної військової переваги Польщі над радянською Росією. По-друге, "Договір між Союзними державами і Польщею щодо Східної Галичини" 1919 року надавав Польщі можливість втручання у внутрішні справи цієї території. Врешті, по-третє, на Західній Україні вважали, значною мірою слушно, що Польська держава проводить тут політику колонізації та викорінення українців, позбавляючи їх можливості вільного розвитку.

Крім того, Річ Посполита відродилась як багатонаціональна держава (відсоток непольської національності досягав 30%), а українці становили найчисленнішу етнічну меншину (майже 5 млн., тобто 16% населення країни). На її основі складались дві розрізнені з багатьох точок зору громади: з одного боку, близько 3 млн. мешканців колишньої австрійської окупації (головно, Східна Галичина) – греко-католиків із сильним почуттям національної самобутності, добре організованих політично і економічно, з іншого – майже 2 млн. колишніх громадян Російської імперії (головно, Волинь і Полісся) – православних, з непробудженою національною свідомістю і які значно відставали від своїх південних сусідів в культурному і економічному розвитку. Польська влада старалась за будь-яку ціну підтримати таку різницю [4, с. 79-80].

Правовий статус українців, як і інших національних меншин, в Польській державі визначали як міжнародні угоди, так і внутрішнє законодавство. Відповідно до положень Версальського мирного договору, підписаного 28 червня 1919 року, та конституції, прийнятої в березні 1921 року, Польща гарантувала всім громадянам, незалежно від національності, раси чи віросповідання, рівність перед правом, свободу відправлення релігійних обрядів, доступ до публічних органів, можливість користуватися власною мовою та утворення власного шкільництва. Разом з тим поступово державно-правовими актами Польщі скріплювалась і тимчасова воєнна окупація Галичини. Зокрема, 30 січня 1920 р. було скасовано Галицький крайовий сейм, створений австрійським урядом 1861 р. як орган крайового самоврядування. Він обирався на шість років за куріальною системою, в національному відношенні був польським – і натомість запроваджено тимчасове самоврядування. У березні 1920 р. Східній Галичині надано офіційну назву Східна Малопольща. Законом від

3 грудня 1920 р. здійснено новий адміністративний поділ Галичини на Львівське, Станіславське, Тернопільське і Краківське воєводства. Заборонялося вживати назви "Україна", "українець", а замість них використовувались анахронізми "руські", "русін", "русінські" [5, с. 237]. На Волині і Поліссі в 1920 р. припинило свою діяльність Цивільне Управління Східних Земель – там утворено Волинське та Поліське воєводства.

Водночас польський уряд не припиняв вести активну політичну боротьбу за офіційне визнання західними державами анексії Польщею значної частини українських земель. 10 серпня 1922 року на засіданні спеціальної урядової комісії обговорювалась можливість прийняття статуту для Галичини, запропонованого Антантою ще у 1919 р. Одночасно було розроблено новий проект, який значно відрізнявся від згаданого. У ньому Галичина трактувалась не як окрема провінція, а визнавався існуючий поділ на Станіславське, Тернопільське та Львівське воєводства з автономією для кожного та воєводських сеймиків. Замість Галицького сейму передбачалося поділити сеймики на українську та польську палати, які мали обиратись окремо і кожна встановлювала свій бюджет. Це означало, що обидві національності незалежно від кількості населення у воєводстві мали однакові права та можливості. Сеймики могли також ухвалювати самостійні рішення стосовно економіки, віросповідання, освіти, місцевого самоврядування. Міністр закордонних справ Г. Нарутович вручив цей проект представникам Англії, Франції та Італії разом з меморіалом про становище в регіоні та проханням про дозвіл на проведення виборів під контролем західних держав, які мали б вирішити долю краю [6, с. 197-198].

11 вересня проект статуту було схвалено Радою Міністрів і два дні по тому відправлено на сеймове обговорення. 26 вересня 1922 р. більшістю голосів він був ухвалений під назвою "Закон про принципи загального воєводського самоврядування, зокрема Львівського, Тернопільського і Станіславського воєводств" [7, с. 89-94]. Закон мав три розділи: "Загальні постанови", "Окремі постанови, які стосуються Львівського, Тернопільського і Станіславського воєводств" та "Заключні постанови".

У першому розділі, дія якого поширювалась на всі воєводства, були сформульовані головні принципи воєводського самоврядування. Стаття 1 Закону, з посиланням на ст. 67 Конституції від 17 березня 1921 р., надавала право ухвали рішень з питань самоврядування виборним воєводським сеймикам. Водночас, згідно з ст. 3, воєводські сеймики мали право приймати в рамках державних законів і конституції свої закони, які набирали чинності після санкції президента, погодження з головою Ради Міністрів, опублікування у воєводських відомостях і були обов'язковими для виконання на території воєводства. У ст. 7 зазначалось, що виконавчим органом самоврядування мав бути воєводський виділ.

Стаття 8 закону вказувала, що воєвода на засіданні сеймиків представляв центральний уряд і користувався правом "вето" на постанови, які не потребували санкції президента. Він міг зупинити дію постанови сеймика та рішення воєводського виділу, які, на його думку, суперечили чинним законам. У такій ситуації справу передавали відповідному міністру, а міністр, погоджуючись з думкою воєводи, передавав її для вирішення Найвищому Адміністративному Трибуналу.

Крім того, перший розділ закону про воєводське самоврядування містив низку бланкетних норм, які містили посилання на правовий акт певного виду. Наприклад,

ст. 2 вказувала, що державні закони визначатимуть, які справи входять до компетенції воєводського самоврядування, зокрема в сфері культури, економіки, комунікацій, охорони здоров'я, опіки, самоврядної адміністрації і громадського бюджету; ст. 7 встановила, що склад воєводського виділу мав визначитись спеціальним законом. Проте ці статті першого розділу щодо Львівського, Тернопільського і Станіславського воєводств конкретизувались уже в другому розділі.

Другий розділ стосувався безпосередньо Львівського, Тернопільського і Станіславського воєводств і визначав такі сфери їх воєводського самоврядування: віросповідання, освіта (крім вищої школи), благодійництво, загальне будівництво (у тому числі будівництво доріг і місцевих залізниць), аграрні питання, за винятком земельної реформи, підтримка місцевої промисловості і торгівлі, воєводський бюджет, а також інші справи, віднесені до його компетенції Сеймом Речі Посполитої (ст. 9). Статті 10–12 закону визначали структуру воєводських сеймиків. Сеймики галицьких воєводств мали складатись з двох палат – польської і української. Вони проводять окремі наради, і лише в загальних питаннях окремі рішення мають ухвалюватися за згодою обох палат. Вказувався кількісний склад учасників сеймиків: львівського – 100 членів (по 50 на кожну палату), станіславського і тернопільського – по 60 членів (по 30 на кожну палату). Низка інших статей закону стосувалась фінансових та податкових питань діяльності воєводських сеймиків.

Воєводський виділ також повинен був поділятися на дві національні секції, які незалежно одна від одної проводитимуть наради або ухвалюватимуть рішення. Загальні питання мають вирішуватись на спільних засіданнях (ст. ст. 18–20).

Робочою мовою адміністрації і судочинства була польська. Водночас органи місцевого самоврядування могли визначати мову внутрішнього користування. Мову викладання в школах, які підпорядкувались одній з палат сеймика, визначала сама палата. Усі воєводські закони й урядові оголошення мали бути надруковані у воєводських вісниках двома мовами.

Крім того, положення ст. 21 чітко вказували, що на території зазначених воєводств ні держава, ні жоден орган самоврядування не може здійснювати колонізації. Самоврядування в цих воєводствах мало бути запроваджено відразу після спливу двох років з дня оголошення цього закону. У той же час уряд повинен приступити до заснування українського (руського) університету за рахунок державних коштів.

Третій розділ присвячувався механізму реалізації закону. Ці функції покладалися на міністра внутрішніх справ. Закон про воєводську автономію набрав чинності з дня його оголошення.

Однак урядовці і не думали впроваджувати його в життя, оскільки закон не був конкретизований виконавчими інструкціями та постановами і залишився лише на папері. Його прийняли з тактичних міркувань і винятково з пропагандистською ціллю. Цим кроком влада прагнула домогтись підтримки західних держав і остаточного визнання ними східних кордонів Польщі. Закон мав стати також засобом навернення "русинів" до виборчої кампанії, яка вже розпочиналася [8, с. 199].

Польський сейм 26 вересня 1922 р. видав закон про воєводське самоврядування для заспокоєння міжнародної спільноти, створення враження про задоволення Польщею вимог українського населення, оскільки країни Антанти до цього часу

утримувались від однозначного визнання окупації Східної Галичини. Відразу ж після цього польський уряд перейшов у наступ на уряди країн Антанти, щоб забезпечити повну анексію західноукраїнських земель.

Завдяки цьому 15 березня 1923 р. Рада Послів визнала суверенні права Польщі на Східну Галичину. Оскільки нарешті мети було досягнуто, всі обіцянки польської влади лишилися на папері, а згадане правове регулювання виявилось лише тактичним маневром, продиктованим діями польської дипломатії, спрямованим на визнання західними державами східного кордону Речі Посполитої. З моменту, коли це визнання стало фактом, влада відклала реалізацію проекту на невизначений термін.

Разом з тим прийняття закону про воєводську автономію лише для частини західноукраїнських земель (Львівського, Тернопільського і Станіславського воєводств), обминувши при цьому Західну Волинь, Полісся і Холмщину, засвідчило, що польська національна політика на цих землях була різна і переслідувала мету поглибити регіональні особливості, розчленувати й асимілювати єдиний український народ.

1. Вітвицький С. Галичина в міжнародній політиці в 1914-1923 рр. // Український історик. – Нью-Йорк; – Київ, 1995.
2. Карпенко О.Ю. Статус Східної Галичини у міжнародно-правових актах (1918-1923) // Вісник Прикарпат унів-ту. Історія: Вип. 1. – Івано-Франківськ: Плай, 1998.
3. Басай О. Самоврядування на західноукраїнських землях у 1921-1939 рр. // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – 22 лист. 1996 р. – Івано-Франківськ: Плай, 1996.
4. Chojnowski A. Ukraina. – Warszawa: Trio, 1997.
5. Комар В. Спроби нормалізації польсько-українських відносин у Другій Речі Посполитій // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – 22 лист. 1996 р. – Івано-Франківськ: Плай, 1996.
6. Краківський О. Галичина у першій чверті ХХ століття: Проблеми польсько-українських стосунків. – Львів: Вид-во ЛФУАДУ, 2000.
7. Szwed R. Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939. Wybor materialow zrodlowych. – Czestochow, 2000.
8. Краківський О. Там же.

POLISH LAW ON VOYEVODA'S SELFGOVERNING OF 1922

O. Yukhymyuk

*Ivan Franko National University of Lviv,
Universitetska Str. 1, UA-79000 Lviv, Ukraine*

After World War I Poland occupied Western Ukraine (Western Volyn, Polissya, Eastern Halychyna). To achieve this agreement between Atlanta's countries to occupy these territories, the Polish Sejm adopted the law about voyevoda's autonomy which was not put into effect.

Key words: Western Ukraine, autonomy, law, the Sejm.

Стаття надійшла до редколегії 30.11.2001
Прийнята до друку 27.11.2002