

УДК 352. 07: 342 (477.83/.86) "18–19"

Микола Іваник

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ГАЛИЧИНІ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТОЛІТТЯ

У статті простежується процес створення органів місцевого самоврядування у Галичині доби австро-угорського конституціоналізму. Аналізується сфера компетенції та особливості виборчого законодавства в контексті національного складу населення Галичини.

Ключові слова: система місцевого самоврядування Галичини, друга половина ХІХ ст., Австро-Угорщина, австро-угорський конституціоналізм.

Проблема реформування системи місцевого самоврядування залишається актуальною для України і сьогодні. Виклики сьогодення вимагають від української влади швидких і результативних дій зі створення дієвого механізму управління на місцях, його оптимізації та підвищення ефективності. Лише така система місцевого самоврядування, що ґрунтується на глибоких історичних традиціях українського народу та здатна відповідати викликам часу, може забезпечити стабільний розвиток держави, гармонізувати інтереси центральних та місцевих органів влади, створити додаткові стимули для розвитку регіонів.

Україна має свій, унікальний досвід розвитку самоврядних інституцій. У другій половині ХІХ ст. в Наддніпрянщині, що належала Російській імперії та в Галичині, що в статусі автономної провінції входила до складу Австрійської, а згодом Австро-Угорської імперії, запроваджувались самоврядування. Особливий інтерес для дослідників становить Галичина, у якій органи самоврядування мали значно більше прав, у порівнянні з Наддніпрянською Україною.

Історіографія проблеми є обмеженою. Серед польських дослідників цією темою займалися Т. Пілат [13], В. Левицький [15], П. Гурський [9]. В Україні окремі аспекти проблеми розглядалися у працях сучасних дослідників М. Мудрого [2], В. Кіселичника [3].

Мета цієї статті є окреслення концептуальних засад, на яких ґрунтувалось самоврядування у Галичині в другій половині ХІХ ст., простежити особливості процесу його запровадження, виявити позитивні та негативні наслідки проведених реформ.

Глибокі соціально-економічні та політичні потрясіння 1848–1849 рр. в Австрійській імперії ознаменували собою початок тривалого процесу реформ, що у кінцевому підсумку докорінно змінили обличчя Габсбургської імперії. Перша половина ХІХ ст., що відзначалась постійним коливанням офіційного Відня між спробами проведення ліберальних реформ та поверненням до абсолютиських форм управління, у підсумку закінчилась скасуванням панщини, а з другої половини століття створенням дуалістичної Австро-Угорської імперії, набуттям селянством статусу окремого стану, здобуттям ним політичних прав. Зазнала змін і система управління багатонаціональною країною. Однією з фундаментальних реформ, що торкнулась підвалин державного устрою імперії, стало запровадження системи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що у цій сфері суспільних перетворень Австро-Угорщина просунулась значно далі від своїх сусідів – Росії та Пруссії, у яких спостерігались подібні процеси. Ступінь децентралізації влади на місцях та її самостійності у вирішенні місцевих проблем виявились значно вищими.

1848 р. докорінно змінив систему місцевої судової та адміністративної влади. До революційних подій 1848–1849 рр. судові та адміністративні функції у Галичині виконували магістрати у містах з власною юрисдикцією, на решті територій власники доміній – великих земельних маєтків. Кожен власник такої окремої адміністративної одиниці, що уособлювала собою поєднання власності та влади, виконував судові та поліцейські функції у межах своїх володінь.

Як вже зазначалось, юрисдикція доміній поширювалась на місцеву адміністрацію та судочинство. Домінікальній владі підпорядковувалась місцева поліція, збір і стягнення податків, утримання конскрипційних книг, допомога у проведенні рекрутських наборів, а також виконання усіх доручень окружної влади. Щодо місцевого населення, то власники доміній наділялися правом примусу до виконання певних доручень аж до арешту терміном до 7 днів чи примусовими роботами. У сфері судочинства домінікальній владі підпорядковувались цивільні справи, що стосувались усіх підданих, за винятком шляхти та духовництва, а також окремі види кримінальних справ.

Виконувати свої функції міг або сам власник домінії, або за погодженням з окружною владою призначений ним спеціальний чиновник – мандатар. Судові функції у домініях виконували як мандатари, так і їх заступники – юстиціари. У містах влада зосереджувалась у руках магістрату та міського відділу з контролюючими функціями. У селах та містечках, що знаходились на території

доміній, з-поміж місцевого населення обирали так звану "громадську старшину" в особі війта та присяжних. Проте вони не мали власної сфери повноважень та виконували лише доручення домінікальної влади [13, s. 6–10].

Першим кроком на шляху реформи діючої моделі місцевого управління став так званий "провізоричний громадський закон", виданий урядом 17 березня 1849 р. Він містив низку теоретичних положень, на яких мало базуватись самоврядування на території усієї держави. Крім того, закон передбачав проведення у територіальних громадах виборів до місцевих органів влади. Закон передбачав чіткий поділ повноважень громади на власні й доручені. Згідно з його положенням, створювались повітові та окружні органи самоврядування [8, s. 227–289].

Таким чином, закон передбачав можливість залучення до вирішення місцевих справ населення. До того ж він окреслив триступеневий устрій самоврядування – громадське, повітове та окружне.

Після поразки революції, у жовтні 1849 р. дію закону призупинили, а в Галичині для його впровадження взагалі нічого не зробили.

Лише на початку 60-х років XIX ст. центральний уряд у Відні зайнявся врегулюванням відносин у сфері самоврядування. Підштовхувала його до цього й позиція крайових сеймів. Зокрема, у квітні 1861 р. Галицький сейм дав доручення крайовому відділу підготувати проект закону про устрій громад. 14 червня 1861 р. у австрійському парламенті прем'єр-міністр Антон Шмерлінґ представив на розгляд проект громадського закону. При цьому він заявив: "Теза громадського закону з 1849 р. про те, що підставою вільної держави є вільна громада беззастережно відповідає правді" [11, s. 275]. Невдовзі, 5 березня 1862 р. виданий громадський закон, який окреслив устрій громад у межах усієї імперії [1, арк. 7–9]. Він носив обмежений характер і на його основі Галицький крайовий сейм прийняв низку крайових законів, що повністю регламентували діяльність органів місцевого самоврядування усіх рівнів у Галичині.

Після ухвалення Галицьким сеймом упродовж 19–22 березня 1866 р. урядових проектів законів про громади, панські маєтки та повітове представництво та відповідних виборчих ординацій, 12 серпня 1866 р. вони були затверджені у Відні [5, s. 59–87]. У наступні роки запроваджено самоврядування у галицьких містах. 13 березня 1889 р. для 30-ти найбільших міст Галичини прийняли окремий закон та затвердили відповідну виборчу ординацію [6, s. 81–120]. Решта менших галицьких міст та містечок отримали самоврядування 3 липня 1896 р. [7, s. 195–232].

Особливістю Галичини було те, що на її території існували одиничні громади. Така територіальна громада охоплювала одне, зрідка два села. Організацію її самоврядного життя регламентував закон від 12 серпня 1866 р. Згідно з його положеннями колективним ухвалюючим і контролюючим органом була громадська рада. Складалася вона з радних, обраних на цю посаду під час виборів. Громадська рада обиралась терміном на 6 років. Кількість радних залежала від кількості населення певного села і могла становити від 12 до 48 осіб. Одночасно обирали їх заступників. Виконавчим органом ради була громадська старшина, до складу якої входили війт і два присяжних. Вони також обирались терміном на 6 років.

Громадські ради мали дві сфери повноважень: власну – у рамках якої вони вирішували місцеві проблеми, і доручену, коли виконувалися доручення адміністративної влади. Саме доручена сфера діяльності громадської ради становила більшу частину її обов'язків і була доволі обтяжливою, оскільки витрати на виконання доручень державних адміністративних органів покривалися з власного бюджету громади. До доручених обов'язків відносились такі, як допомога громади в оголошенні різноманітних постанов та розпоряджень адміністративної влади, збиранні податків, сприянні поліції, організації та забезпеченні військових постів, проведенні виборів тощо.

До сфери власних повноважень громади входили такі питання як: розпорядження громадським майном; утримання та будівництво місцевих доріг, мостів, вулиць, площ; нагляд за дотриманням громадського порядку; опіка над бідними. Крім того, вона мала значний вплив на шкільництво, що частково фінансувалось з її бюджету.

Отже, громадська рада мала досить широкі повноваження і при фаховому веденні справ приносила значну користь, сприяла покращенню життя в громаді. Ще одним важливим наслідком реформи стало остаточне відокремлення громади від доміній, оскільки останні перетворились на окремі адміністративні одиниці – двірські обшари.

На найнижчому ступені самоврядування знаходились також міські ради, діяльність яких регламентували закони від 1889 та 1896 рр. Їх тексти практично ідентичні, за винятком декількох положень. Крім того, устрій самоврядування у містах базувався на тих самих принципах, що і в селах. Міські і сільські громади мали спільну виборчу ординацію. Ухвалюючим і контролюючим органом у містах була міська рада. Чисельність ради у містах, що підлягали дії закону від 1889 р., а це 30 великих галицьких міст, становила 48 осіб. У решті менших міст і містечок чисельність радних

становила від 24 до 48 осіб, в залежності від кількості населення певного міста. Крім того, тут у радах, без вибору, могли брати участь вірилисти. Цього не дозволялось у великих містах. У містах, у яких діяв закон від 1889 р., виконавчим органом міської ради був магістрат, очолюваний бургомістром. До складу магістрату входили заступник бургомистра та, переважно, три асесори. У менших містечках міський уряд іменувався "громадською зверхністю" і складався з начальника, його заступника та від двох до п'яти асесорів. Усі вони мали бути членами міської ради. Виборча ординація для сіл і міст була спільною.

В окрему територіально-адміністративну одиницю був виділений Львів. Для міста, як столиці провінції, прийняли окремий статут [14, s. 121–167]. Згідно зі статутом чисельність міської ради становила 100 осіб. Міські радні обирали президента, першого віце-президента та не більше 20 міських делегатів. Радні, президент та віце-президент обирались терміном на 3, а делегати на 1 рік. Вибір президента міста вимагав затвердження імператора. Після затвердження, президент, у присутності радних, складав присягу перед намісником Галичини. Мовою урядування визначалась польська, проте передбачалось, що на письмове звернення українською мовою відповідь повинна бути українською. До складу магістрату входили: президент, віце-президент, міські делегати, радники магістрату та допоміжні урядовці.

Президент, віце-президент, та міські делегати одночасно залишались членами міської ради. Намісник Галичини мав право розпуску ради. Рада збиралася на засідання в разі необхідності, для проведення якого достатньо було присутності 40 радних. Закон про вибори передбачав певні обмеження для громадян. Право обирати мали міські громадяни, приналежні до громади та особи, які володіли майном на території громади. Крім того право голосу мали державні установи, корпорації, фундації, промислові, кредитні та сільськогосподарські спілки, головні офіси яких знаходились у Львові і які сплачували податок. Міськими радними могли бути лише чоловіки віком від 30 років. Жінки могли брати участь у виборах лише за посередництвом чоловіків чи довірених осіб. Діяв високий майновий ценз. Останні довоєнні вибори до міської ради відбулися 16 січня 1913 р. Лише 15800 мешканців з більш ніж 200 тис. мали виборче право. Після включення Галичини до складу Польщі, статут продовжував формально діяти до 1933 р. Лише після прийняття польським сеймом закону "Про часткову зміну устрою самоуправління в Польщі" від 13 березня 1933 р., статут втратив чинність, хоча деякі його положення діяли до початку війни. Слід зазначити, що в Галичині подібний статут мав лише Краків.

Запровадження системи громадського самоврядування мало позитивне значення для місцевого населення, оскільки передбачало його участь у вирішенні місцевих справ. Проте влада подбала про забезпечення інтересів заможних верст населення. Основу виборчого права складала куріальна виборча система. Виборче право було обмеженим, нерівним, безпосереднім, таємним (у деяких випадках – відкритим) і непропорційним. Право брати участь у виборах до самоврядних установ мали усі громадяни, які досягли 21 року. Право бути обраним членом ради мали громадяни, які досягли 25 років. Крім вікового цензу, діяв ще ценз осідлості та майновий ценз. Нерівність виборчого права полягала у тому, що усі виборці поділялись на так звані курії – "виборчі групи". Приналежність до тієї чи іншої курії залежала від розміру сплачуваного податку. Крім того, членами сільської чи міської громадської ради без вибору могли бути так звані "вірилисти", якщо сума сплачуваного ними податку становила не менше 1/6 частини від загальної суми податків. Ці положення виборчої ординації ставили заможні верстви населення у привілейоване становище.

На другому ступені структури самоврядної організації знаходилося самоврядування на рівні повітів. Базувалось воно на крайовому законі від 12 серпня 1866 р. Кожен повіт мав два самоврядних органи – повітову раду і повітовий відділ. Повітова рада була ухвалюючим і контролюючим органом. Її чисельність становила 26 осіб. Під час виборів до повітових рад, подібно як і до сільських чи міських, діяла куріальна система. Структура повітової ради базувалась на засаді так званого "представництва інтересів". Закон виділяв 4 групи таких інтересів: велика земельна власність; велика промисловість, торгівля та гірництво; міські громади; сільські громади. Саме розмір сплачуваного податку визначав кількість членів повітової ради, які представляли у ній інтереси тієї чи іншої групи. Разом з тим, закон забороняв мати такій групі більш ніж 12 представників у раді.

Вибори до повітової ради в перших двох групах відбувались безпосередньо й індивідуально, а у третій та четвертій – посередньо. Тобто, лише члени сільських та міських рад мали право брати участь у виборах повітових радних. Повітова рада обирала серед своїх членів голову ради і його заступника. Обирався також повітовий відділ – виконавчий орган ради. Обрання також проводилося серед членів ради. Вибори проводились таким чином, що кожна група інтересів обирала по одному члену повітового відділу. Додатково повітові радні спільно обирали ще двох членів відділу. Таким чином, чисельність відділу становила 6 осіб і очолював його голова повітової ради.

Обсяг діяльності повітової ради був подібним до обсягу діяльності громадської сільської чи міської ради з тією різницею, що вона не мала дорученого обсягу діяльності. Повітова рада та відділ обирались терміном на 6 років. На повітову раду покладалися також контролюючі функції стосовно рад нижчого рівня, тобто сільських і міських. Характеристика законів, що регламентували формування та діяльність повітових рад та відділів, дає підстави зробити висновок про те, що і на цьому рівні створювалися умови для переваги в цих органах поляків. Такі чинники, як збереження куріальної системи виборів, опосередкованість виборів в третій та четвертій групах робили неможливим здобуття більшості в цих органах українцями. Самоврядування на рівні округів так і не було запроваджено.

Характерною рисою адміністративного устрою провінції після проведеної реформи стало те, що на її території виникли так звані "двірські обшари" – значні поміщицькі землеволодіння, що не підлягали юрисдикції місцевих самоврядних органів. Вони займали 42,3 % її території [12, s. 6–7]. І хоча лише 4 % населення Галичини проживало на території таких володінь [12, s. 14–17], їх чисельність практично дорівнювала чисельності сільських громад. Налічувалось близько 5400 двірських обшарів та 6000 сільських громад [10, s. 199]. На територіях цих володінь функції органів місцевого самоврядування виконували їх власники або призначені ними довірені особи. Двірські обшари мали певні привілеї, звільнялися від сплати місцевих податків.

Проведена реформа безумовно була позитивним явищем, проте мала і суттєві недоліки. Основним з яких було проведення реформ, надавши громадам значні повноваження у вирішенні місцевих справ, влада не подбала про фінансове забезпечення їх діяльності. Фінансове становище абсолютної більшості громад було вкрай важким і до реалізації навіть дрібних місцевих проектів без державної допомоги вони були непридатні. Ще одна об'єктивна причина заважала громадам повною мірою скористатись своїми повноваженнями, а саме відсутність кваліфікованих кадрів у громадах. Більшість вїттів у сільських громадах були неписьменними.

Таким чином, запроваджена у Галичині система органів громадського самоврядування, незважаючи на свою недосконалість та дискримінаційний характер, тим не менше створила умови для активної участі українського населення у громадських справах. Самоврядування сприяло залученню українського населення до участі в політичному житті, перетворилося на вагомий чинник стримування асиміляційних процесів.

Разом з тим з'явився ще один аспект цієї проблеми, а саме – українсько-польське суперництво за вплив у самоврядних органах. Особливо це стосувалося сільських громад, у яких перевага українців була вагомою. У містах, з їх польсько-єврейською більшістю, українці не мали можливості впливати на міське життя.

Перетворившись на важливий чинник українсько-польських стосунків у рамках австрійського державного організму, самоврядування і після розвалу Австро-Угорщини та відновлення польської державності залишилось ареною українсько-польських протиріч, що поступово набирали форми міжнародного конфлікту.

Список використаних джерел

1. Державний архів Львівської області (далі – ДАЛЮ). – Ф. 19. – Оп. 1. – Стр. 152. 2. Киселичник В. розробка і надання Львову у 1870 р. статуту на міське самоврядування / В. Киселичник. // *Lwów: miasto-społeczeństwo-kultura*. – Kraków. Т. 2, 1998. – S. 125–131. 3. Мудрий М. Міське самоврядування в Галичині в контексті українсько-польських взаємин (друга половина століття) / М. Мудрий // *Україна в минулому*. – К., Львів: Інститут української археографії, 1996. – Вип. 9. – С. 77–102. 4. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен: Biblos, 1963. – 135 с. 5. *Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla królestwa Galicyi i Lodomerji wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem* (далі – D.U.Kr.). – R. 1848–1916. – Kraków, 1866. – Cz. XI. – Nr. 19. 6. D.U.Kr. – 1889. – Cz. VII. – Nr. 24. 7. D.U.Kr. – 1896. – Cz. VIII. – Nr. 51. 8. Grzybowski K. *Galicia 1848–1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii* / Grzybowski K. – Kraków, Wrocław, Warszawa: Wwo PAN, 1959. – 322 s. 9. Górski P. *Samorząd gminny* / Górski P. – Kraków, 1907. – Т. II. – 356 s. 10. *Historia państwa i prawa Polski. 1918–1939*. – Warszawa: PWN, 1962. – Cz. I. – 416 s. 11. Panejko J. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce* / Panejko J. // Jaworski W. *Projekt konstytucji. Cz. II: Załączniki*. – Kraków: Leon Frommer, 1928. – S. 275–329. 12. Pilat T. *Tablice statystyczne o stosunkach gminnych w Galicji* / Pilat T. – Lwów, 1877. – S. 6–7, 14–17. 13. Pilat T. *Pogląd historyczny na urządzenia gminne w Galicyi* / Pilat T. – Lwów: Nakładem Wydziału Krajowego, 1878. – 46 s. 14. *Statut miasta Lwowa z 14 października 1870 r.* // D.U.Kr. – 1870. – Cz. XXII. – Nr. 79. – S. 121–167. 15. Lewicki W. *Samorząd gminny w Galicji i dzieje jego reformy* / Lewicki W. – Lwów, 1888. – 200 s.

Николай Иванык

ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГАЛИЧЕНЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

В статье исследуется процесс создания органов местного самоуправления в Галичине эпохи австрийского конституционализма. Анализируются полномочия и особенности избирательного законодательства в контексте национального состава населения Галичины.

Ключевые слова: система местного самоуправления Галичины, вторая половина XIX века, Австро-Венгрия, австро-угорский конституционализм.

Mykola Ivanyk

PECULIARITIES OF THE ESTABLISHMENT OF A LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM IN GALICIA IN THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY

The article deals with the process of the establishment of local self-government bodies in Galicia during the Austrian constitutionalism period. The domain of competence and the electoral legislation peculiarities in the context of the Galician population ethnic composition have been analyzed.

Key words: local government of Galicia, the second half of the nineteenth century, Austria-Hungary, Austria-Hungary constitutionalism.

УДК 94 (477)

Світлана Джафарова

ВПЛИВ ІВАНА ФРАНКА НА РОЗВИТОК НАУКИ У НТШ

У статті автор розглядає вплив І. Я. Франка на розвиток українознавчої науки в НТШ, аналізує основні тенденції її поступу.

Ключові слова: Іван Франко, наука, НТШ, українознавство, наукові видання.

Іван Франко – неординарна особистість серед величних постатей української нації. Сфера його діяльності вражає своєю різноманітністю та глибиною. Це водночас мислитель, філософ, літературознавець, мовознавець, історик, соціолог, економіст, поет, прозаїк, критик, активний громадський та політичний діяч. Про що б не писав цей велет думки і слова, він завжди проявляв глибокі знання та професіоналізм. Його праці висвітлювали найбільш болючі питання розвитку українського народу та Української держави.

У творчому життєписі І.Я. Франка помітне місце займає діяльність в українознавчому науковому осередку – Науковому товаристві ім. Т. Шевченка (НТШ). До активної діяльності у товаристві мислитель долучився у досить зрілому віці, саме тоді, коли він вже був знаним письменником та громадським діячем. Двадцять плідних років (1895–1916 рр.) свого життя він присвятив НТШ, за цей час проявив себе і як активний учасник організаційного плану, і як науковий діяч.

Для того щоб належно оцінити внесок І. Франка у розбудову товариства та збагнути його вплив на методологічні та історіософські орієнтири наукової спільноти, спробуємо оцінити суспільно-політичну ситуацію, у якій працювали фундатори української науки. Так, після "весни народів" 1848 р., у Австрії наступила реакція. Австрійський уряд дав багато обіцянок українцям, які так і не були здійснені. Тому вже після поразок у війні з Пруссією (1863 р.) певна частина галичан звернула свої погляди на Росію і поряд із течією народоства сформувалось так зване "москофільство". Одним з його фундаторів став професор Я. Головацький [1, с. 7]. Це аж ніяк не слугувало розвитку української мови у сфері ділового спілкування, оскільки у тогочасному інтелігентному середовищі Східної Галичини практикувалась староруська мова, або так зване "язичіє", що створювало штучний бар'єр між народними масами та інтелігенцією.

Саме в такій атмосфері молодий І. Франко став співробітником журналу "Друг", що на той час був єдиним часописом, у якому міг розмістити свої праці учень-гімназист. Ретроспективний погляд на історію українського буття переконує нас у тому, що до найгостріших проблем України та світового українства, належала проблема мови. На прикладі процедури видання творів у згаданому