

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-3.02>

Криховецький І.З.

к.е.н., доцент

Університет Короля Данила

ORCID: 0000-0002-2296-2185

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СУДОЧИНСТВА ГАЛИЧИНИ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ ІМПЕРІЇ ГАБСБУРГІВ

Постановка проблеми. Дослідження історико-правового минулого викликає посилені інтереси серед сучасних українських дослідників. Особлива увага звертається в тому числі й на події XIX ст., коли українські землі були розділені між Російською та Австрійською імперіями. У останній з кінця XVIII ст. розпочалися політичні реформи, які в кінцевому випадку призвели до утвердження конституціоналізму і гарантування народам імперії широких національних, культурних і політичних прав. Відповідно, у 1860-х рр. зазнала трансформації система органів місцевої влади та судочинства. Загалом, політика Відня була спрямована на зменшення національної напруженості шляхом надання різних пільг і автономії в обмін на лояльність. Лояльність забезпечувалася в тому числі й через розширення повноважень місцевих органів влади.

Характерно, що австрійський конституціоналізм другої половини XIX ст. асоціюється із впровадженням системи парламентаризму й діяльності крайових сеймів, які давали можливість жителям конкретної провінції впливати на її розвиток. Однак, в імперії Габсбургів діяла цілісна система організації місцевої влади, в тому числі й в межах конкретної громади. Тому актуальним видається потреба характеристики правових засад організації системи місцевого самоврядування в Галичині другої половини XIX ст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічною основою нашого дослідження стали праці І. Бойка, О. Вовк, А. Дзядзя, М. Іваника, І. Ковальчука, О. Кондратюка, І. Терлюка та ін.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є характеристика основних конституційних змін імперії Габсбургів, що призвели до трансформації системи місцевого самоврядування в Галичині, в тому числі й системи судочинства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституційні перетворення, що розпочалися в імперії Габсбургів у 1860-х рр. мали своїм наслідком не тільки впровадження системи парламентаризму, а й впорядкування широкого спектру господарських, культурних, соціальних і політичних сфер кожної провінції. Загалом, було остаточно впроваджено імперську систему права та впорядковано систему місцевого самоврядування.

На початку 60-х років XIX ст. центральний уряд у Відні зайнявся врегулюванням відносин у сфері самоврядування. Підштовхувала його до цього позиція крайових сеймів. 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 Шмерлінг представив на розгляд проект громадського закону. 5 березня 1862 р. виданий громадський закон, який окреслив устрій громад у межах усієї імперії [3, с. 26]. Хоча він носив обмежений характер, на його основі Галицький крайовий сейм прийняв низку крайових законів, що повністю регламентували діяльність органів місцевого самоврядування усіх рівнів у Галичині.

Правові заходи щодо запровадження місцевого самоврядування знайшли відображення у законі «Про основні засади організа-

ції громад» від 5 березня 1862 р. [10]. За цим законом громади Галичини отримували чітко окреслену сферу діяльності (ст. 5): дотримуючись державних і крайових законів громада мала право розглядати справи, що стосувалися життя громади, ухвалювати рішення та втілювати їх у життя [1, с. 203].

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. 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. Решта менших галицьких міст та містечок отримали самоврядування 3 липня 1896 р. [3, с. 26].

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 вїйт 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 наступні:

допомога громади в оголошенні різноманітних постанов та розпоряджень адміністративної влади, збиранні податків, сприянні поліції, організації та забезпеченні військових постойв, проведенні виборів тощо [4].

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 домінії, оскільки останні перетворились на окремі адміністративні одиниці – двірські обшари [1, с. 241].

Наприкінці 1860-х рр. віденський уряд змінює підхід до реформування місцевого законодавства. На зміну уніфікації законодавства, спрямованого на впорядкування діяльності громад, порізно готуються і ухвалюються нормативні акти для забезпечення функціонування міських органів самоврядування, сільських та повітових самоврядних установ. З точки зору О. Вовк метою таких змін було прискорити соціальні перетворення на місцевому рівні [2, с. 10].

Правову основу забезпечення діяльності органів в українських містах Галичини забезпечили три законодавчі акти: «Про надання міського статусу королівському столичному місту Львову» від 14 жовтня 1870 р., «Про громадський закон для 30 більших міст» від 13 березня 1889 р. та «Про громадський закон для менших міст, містечок і більших громад» від 3 липня 1896 р.

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 само-

врядування у містах базувався на тих самих принципах, що і в селах. Міські і сільські громади мали спільну виборчу ординацію. Прийнятий 13 березня 1889 р. закон про самоврядування передбачав утворення самостійних міських громад у містах з населенням понад 3 тис. мешканців, які в основному були центрами дистриктів та визначення організації органів місцевого самоврядування у вигляді виборних міських рад і міських управ на чолі з бурмістром строком до 5 років.

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 бургомістра 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 [4, с. 36-37].

На другому ступені структури самоврядної організації знаходилося самоврядування на рівні повітів. Базувалося 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 роз-

мір 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 [3, с. 27].

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 земельні володіння, що не підлягали юрисдикції місцевих самоврядних органів. Вони займали 42,3 % її території. І хоча лише 4 % населення Галичини проживало на території таких володінь,

їх чисельність практично дорівнювала чисельності сільських громад. Налічувалось близько 5400 двірських обшарів та 6000 сільських громад. 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 [4].

Проведені реформи безумовно мали позитивний ефект, хоча мали і суттєві недоліки. Основним з яких було те, що 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 війтів у сільських громадах були неписьменними.

Впродовж проведення реформ місцевого самоврядування найбільше проблем виникало з виборчим правом і виборчим процесом. Як на законодавчому, так і на виконавчому рівнях здійснювалися заходи з метою уникнення зловживань у процесі виборів, однак фактично до кінця існування Австро-Угорської імперії проблема виборів та виборчих прав залишалася найбільш гострою у Галичині. Це обумовлювалося рядом причин: перевагою поляків у адміністративних органах влади, які займалися організацією виборів та мали можливість здійснювати контроль за їх перебігом; низький рівень правової свідомості українського населення; відсутність, на початковому етапі, чіткої організаційної структури в українських політичних сил.

Конституційний акт від 21 грудня 1867 року, створював правові межі для нової системи правосуддя, і в подальшому знайшов розвиток в конкретних законодавчих актах. Система судочинства Галичини в період її входження до складу імперії Габсбургів

детально досліджена багатьма українськими вченими, зокрема І. Бойком [1; 7], О. Кондратюком [6] та ін., тому ми акцентуємо увагу на характеристиці нормативно-правових актів, які її конкретизували і забезпечували функціонування з огляду на специфіку національно-політичного розвитку провінції.

Він базувався на кількох основних принципах, характерних для концепції правової держави: 1) відділення правосуддя від усіх інших інстанцій; 2) незалежність судді, що полягає у незмінюваності судді; 3) відповідальність держави за незаконні дії суддів; 4) достовірність і відкритість провадження у цивільних і кримінальних справах; 5) участь присяжних суддів у вирішенні питання про вину в тяжких кримінальних та важливих політичних справах; 6) організація адміністративних спорів у формі адміністративного суду [9, s. 95].

Після реформування система судів у Галичині мала наступну структуру: повітові суди функціонували як первинна ланка, за ними йшли окружні та вищі крайові суди [5, с. 32]. У Відні був створений Верховний суд. Стосовно повітових судів, які запрацювали після перетворення Австрії на Австро-Угорську дуалістичну монархію, окружні суди виступали судами другої інстанції, а крайовий суд водночас був другою інстанцією для окружних і третьою (останньою) для повітових судів у цивільних справах [8, с. 346–347].

З точки зору правового захисту особи проти незаконних дій влади, найважливішим був акт про створення адміністративного трибуналу на підставі статті 15 Основного закону про повноваження судді. Цей акт був виданий в 1875 р. Відтепер основні права людини, як суб'єкта права, повністю знайшли свій судовий захист.

Висновки. Таким чином, місцеве законодавство у Галичині базувалося на загальноімперських нормативних актах і була результатом компромісу протилежних інтересів: соціальних, національних, економічних. Після створення Галицького сейму, було прийнято ряд нормативних актів, що закріплю-

вали імперську систему права та впорядковували систему місцевого самоврядування. Особлива увага зверталася на врегулювання правового статусу і повноважень одиничних громад. Наприкінці 1860-х рр. віденський уряд змінює підхід до реформування місцевого законодавства. На зміну уніфікації законодавства, спрямованого на впорядкування діяльності громад, порізно готуються і ухвалюються нормативні акти для забезпечення функціонування міських органів самовряду-

вання, сільських та повітових самоврядних установ. Невирішеною, до кінця існування імперії Габсбургів була система виборчого права, яка була безпосередньо пов'язана із системою місцевого самоврядування і відповідно провокувала соціальну напругу.

Особлива увага в умовах організації місцевого самоврядування відігравала система судочинства, завданням якої було урегулювати усі суперечності, що виникали в межах провінції.

Анотація

У статті розкриваюся особливості реформування органів місцевого самоврядування та системи судочинства Галичини після впровадження конституційних реформ 1860-х рр. Особлива увага звертається на повноваження та законодавчу ініціативу Галицького сейму в цій сфері. Встановлено, що після створення Галицького сейму, було прийнято ряд нормативних актів, що закріплювали імперську систему права та впорядковували систему місцевого самоврядування. Особлива увага зверталася на врегулювання правового статусу і повноважень одиничних громад. Наприкінці 1860-х рр. віденський уряд змінює підхід до реформування місцевого законодавства. На зміну уніфікації законодавства, спрямованого на впорядкування діяльності громад, порізно готуються і ухвалюються нормативні акти для забезпечення функціонування міських органів самоврядування, сільських та повітових самоврядних установ. На зміну уніфікації законодавства, спрямованого на впорядкування діяльності громад, порізно готуються і ухвалюються нормативні акти для забезпечення функціонування міських органів самоврядування, сільських та повітових самоврядних установ. Встановлено, що проведені реформи безумовно мали позитивний ефект, хоча мали і суттєві недоліки. Основним з яких було те, що надавши громадам значні повноваження у вирішенні місцевих справ, влада не подбала про фінансове забезпечення їх діяльності. Невирішеною, до кінця існування імперії Габсбургів була система виборчого права, яка була безпосередньо пов'язана із системою місцевого самоврядування і відповідно провокувала соціальну напругу. Як на законодавчому, так і на виконавчому рівнях здійснювалися заходи з метою уникнення зловживань у процесі виборів, однак фактично до кінця існування Австро-Угорської імперії проблема виборів та виборчих прав залишалася найбільш гострою у Галичині.

Особлива увага в умовах організації місцевого самоврядування відігравала система судочинства, завданням якої було урегулювати усі суперечності, що виникали в межах провінції.

Ключові слова: Галичина, місцеве самоврядування, закон, судова система, судочинство, громада.

Krykhovetskyi I.Z. System of local self-government and judiciary of Galicia in conditions of constitutional transformations of the Habsburg Empire

Summary

The article reveals the peculiarities of the reform of local self-government bodies and the judicial system of Galicia after the introduction of constitutional reforms of the 1860s. Special attention is paid to the powers and legislative initiative of the Galician Seimas in this area. It is established that after the establishment of the Galician Sejm, a number of normative acts were adopted, which consolidated the imperial system of law and streamlined the system of local self-government. Particular attention

was paid to the regulation of the legal status and powers of individual communities. In the late 1860s, the Viennese government changed its approach to reforming local legislation. In order to change the unification of legislation aimed at streamlining the activities of communities, regulations are being prepared and adopted separately to ensure the functioning of urban self-government bodies, rural and county self-government institutions. To change the unification of legislation aimed at streamlining the activities of communities, regulations are being prepared and adopted separately to ensure the functioning of urban self-government bodies, rural and county self-government institutions. It was found that the reforms certainly had a positive effect, although they had significant shortcomings. The main one was that by giving the communities considerable authority in resolving local affairs, the authorities did not take care of the financial support of their activities. Unresolved until the end of the Habsburg Empire was a system of suffrage that was directly linked to the system of local self-government and thus provoked social tensions. Measures were taken at both the legislative and executive levels to avoid abuses in the election process, but in fact until the end of the Austro-Hungarian Empire the problem of elections and suffrage remained most acute in Galicia.

Particular attention in the organization of local self-government was played by the judicial system, the task of which was to resolve all disputes that arose within the province.

Key words: Galicia, local self-government, law, judicial system, judiciary, community.

Список використаних джерел:

1. Бойко І. Й. Галичина у державно-правовій системі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918) : навчальний посібник. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2017. 312 с.
2. Вовк О. Реформа самоврядування в українських містах в Галичині у складі Австро-Угорської імперії другої половини XIX століття. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. № 52. Том 1. С. 7-12.
3. Іваник М. Прийняття галицьким сеймом законів про організацію місцевого самоврядування. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Сер. Історія*. Тернопіль : ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2018. Вип. 2, ч. 1. С. 26-29.
4. Іваник М.М. Становлення та розвиток системи громадського самоврядування в Галичині в другій половині XIX століття. II Міжнародна науково-практична конференція «Європейська наука XXI століття – 2007». Дніпропетровськ, 16 – 31 травня 2007 р. URL: http://www.rusnauka.com/10_ENXXIV_2007/Istoria/21727.doc.htm.
5. Ковальчук І. Організація, структура та компетенція крайових судів у Галичині (1855–1918). *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2017. Вип. 65. С. 30-39.
6. Кондратюк О. Організація судових органів у Галичині за австрійською конституцією 1867 р. *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ*. 2004. № 1. С. 310–318.
7. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку : монографія / [В. С. Бігун, І. Й. Бойко, Т. І. Бондарук, О. А. Гавриленко та ін.] ; за ред. І. Б. Усенка. Київ: Наукова думка, 2014. 502 с.
8. Терлюк І. Історія держави і права України (Доновітній час) : навчальний посібник. Київ: Атіка, 2006. 400 с.
9. Dziadzio Andrzej. Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867 – 1914: władza – obywatel – prawo. Kraków : Księg. Akademicka, 2001. 307 s.
10. Ustawa z dnia 5 marca 1862 określająca zasadnicze podstawy urzędzenia gmin. Ustawy Krajowe dla Królestwa Galicji i Lodomerji. Lwów, 1866.