

Микола ІВАНИК

РЕФОРМУВАННЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ГАЛИЧИНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ СТ.

У статті висвітлено організаційно-правові основи діяльності міських органів самоврядування, принципи виборчого права. Проаналізовано рівень ефективності проведених реформ та їх відповідність соціально-економічним і політичним реаліям Галичини з огляду на специфіку етнічного складу населення галицьких міст.

Ключові слова: *Австро-Угорщина, Галичина, міське самоврядування, міська рада, магістрат.*

Міське самоврядування залишається одним із основних критеріїв демократичності суспільства. Сучасні політичні та економічні реалії вимагають від української влади ефективних дій по створенню дієвого механізму управління на місцях. У процесі реформування системи місцевого самоврядування важливо враховувати глибокі історичні традиції українського народу. З огляду на це значний науковий та прикладний інтерес становить досвід реформування міського самоврядування в Галичині. Проведені у другій половині ХІХ ст. реформи, незважаючи на низку недоліків, дали можливість значній частині міського населення долучитися до управління міськими справами, стали вагомим чинником міжнаціональних відносин у поліетнічних галицьких містах, витворили певні традиції самоврядного життя.

Реформа міського самоврядування в Галичині, проведена в кінці ХІХ ст., має певний доробок як в українській, так і в польській історіографії. Процес розробки, обговорення та прийняття нових законів сприяв появі низки праць. Зокрема, З.Гашинський

підготував статистичний огляд 30 галицьких міст, у якому проаналізував майновий стан та професійний поділ виборців [8]. Ця праця була використана при прийнятті закону від 1896 р., який регламентував устрій самоврядування в 30 найбільших містах Галичини. Я.Бартошевич у праці “Pogląd na usiłowania i prace około reformy gminnej w Galicyi” досліджує процес проходження нових законів та спроби внесення змін до них в Галицькому Сеймі [4]. Окремі аспекти теми досліджені також у працях С.Кашніці [10], Я.Карпінца [9]. Певні узагальнення щодо реформування міського самоврядування у своїй праці підвів Ст.Кутшеба [11]. Огляд проведених реформ містить і праця О.Мазурка [3]. Найбільш повно історія самоврядування Львова досліджена в колективній праці “Місто Львів в період самоврядування 1870 – 1895” [12] та працях українського дослідника В.Кіселичника [1], [2].

Метою цієї статті є аналіз проведеної у другій половині XIX ст. реформи міського самоврядування, рівня її ефективності та відповідності очікуванням тогочасного галицького суспільства.

У другій половині XIX ст. у Галичині була проведена реформа міського самоврядування, головним завданням якої було створення нової системи управління містами, яка б відповідала новим децентралізаторським тенденціям в управлінні імперією. Перед Галицьким сеймом, до сфери компетенції якого входило врегулювання ситуації у системі самоврядування, постало завдання розробити такі закони, які б дали змогу громадянам брати участь в управлінні містами, сприяючи їхньому соціально-економічному розвитку. Процес запровадження нового устрою міського самоврядування затягнувся на декілька десятиліть і завершився лише в 1896 р. із прийняттям закону, який регламентував устрій міського управління для невеликих галицьких містечок. Хронологічно Львів, як столиця провінції, першим отримав нову організацію самоврядування з набуттям чинності статуту від 14 листопада 1870 р. Проте період від статусу проекту статуту до статусу чинного закону тривав понад 20 років.

Поштовхом до активізації зусиль міської громади з метою отримати можливість брати участь в управлінні містом, стали революційні події 1848 р. Уже в липні 1848 р. було затверджено тимчасове положення про реорганізацію міського відділу Львова, як представницького органу [12, 9 – 15]. І хоча новостворений відділ і надалі не мав жодного впливу на

управління містом, оскільки бургмістр чи чиновники магістрату не зважали на його позицію, саме правова секція відділу підготувала проект статуту. Цей проект був поданий на розгляд намісника Галичини та отримав схвалення, а згодом, 15 жовтня 1850 р., був затверджений міністром внутрішніх справ А.Бахом [I, 261 – 303]. Проте він так і не набрав чинності.

Міський відділ не припинив намагань домогтися ухвалення нового статуту і в листопаді 1859 р. повернувся до розгляду цього питання. Створена відділом комісія поновила роботу над підготовкою нового проекту статуту та вже в листопаді 1860 р. подала його на розгляд міського відділу [I, 252]. Реальні підстави для позитивного розв'язання питання про надання Львову статуту з'явилися лише після набуття чинності в 1862 р. австрійського закону про організацію громад, одна з статей якого передбачала право великих міст вимагати надання окремого самоврядного устрою. Протягом 1863 – 1866 рр. тривав процес обговорення проекту статуту, який зазнав суттєвих змін. Лише після отримання схвалення міською радою (в 1861 р. міський відділ було перейменовано на міську раду – І. М.) та Крайовим сеймом проект статуту був представлений на затвердження у Відень. Надії на позитивне розв'язання питання посилювались тим фактом, що Краків у 1866 р. вже отримав статут [5]. Проте міській громаді довелося чекати до 14 жовтня 1870 р., коли імператор санкціонував проект статуту і він набув чинності [13]. Затримка із затвердженням статуту у Відні пояснювалась неврегульованістю єврейського питання. Чисельність єврейського населення у Львові та його майновий статус зродив побоювання в представників польського населення, тому проект статуту містив низку дискримінаційних щодо євреїв положень. Лише після їхнього скасування статут отримав санкцію імператора.

Статут запроваджував нову організацію міського самоврядування Львова, визначав процедуру обрання і компетенцію міської ради та її виконавчого органу – магістрату, встановлював автономію міської влади Львова. До статуту вносили зміни 11 квітня 1894 р., 25 травня 1909 р. та 11 вересня 1910 р. Згідно зі статутом, чисельність міської ради становила 100 осіб. Депутати міської ради обирались безпосередньо в одному виборчому колі. Тобто, поділ на курії (виборчі групи), який проводився за-

лежно від величини сплачуваного податку, був відсутній. Це положення статуту мало на меті ускладнити доступ до міських урядів євреїв, як чисельної та заможної верстви населення Львова.

Міські радні обирали президента, першого віце-президента (з 1909 р. обирались три віце-президенти) та не більше 20 міських делегатів. Радні, президент та віце-президент обирались строком на 3 роки, з 1909 р. – на 6 років, а делегати – на 1 рік. Кандидатуру обраного президента міста затверджував імператор. Після затвердження президент, у присутності радних, складав присягу перед намісником Галичини.

Мовою урядування визначалася польська мова, 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. 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 раду Львова мали міські громадяни, належні 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 були розташовані у Львові та 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, який унеможлилював для абсолютної більшості жителів міста участь у виборах, про що свідчать останні передвоєнні вибори до міської ради, що відбулися 16 січня 1913 р. Лише 15 800 мешканців – а у Львові жителів було понад 200 тисяч – 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.

Як міська рада, так і президент у своїй діяльності були під подвійним контролем: з боку Крайового відділу – у справах, що стосувалися власного обсягу діяльності, та з боку намісництва –

щодо дорученого обсягу діяльності. Статут передбачав можливість покарання президента штрафом у розмірі 200 злр. та усунення з посади за ініціативи Крайового відділу за погодженням із намісником. Намісник також мав право розпустити міську раду.

Незважаючи на низку недоліків, надання Львову статуту на міське самоврядування з чітко визначеними законом власними повноваженнями сприяло економічному розвитку міста, залученню значних інвестицій, розвитку міської інфраструктури. Це впливало на перетворення Львова на політичну, економічну та культурну столицю Галичини.

Не менш тривалим був процес розробки та надання решті галицьких міст права на самоврядування. 13 березня 1889 р. для 30-ти найбільших міст Галичини був прийнятий окремий закон та затверджена відповідна виборча ординація [6, 81 – 120]. До переліку увійшли: Бережани, Бохня, Броди, Бучач, Бяла, Вадовіце, Величка, Горліце, Городок (під Львовом), Дрогобич, Жешув, Жовква, Золочів, Коломия, Кросно, Новий Сонч, Підгір'я, Перемишль, Самбір, Санок, Снятин, Сокаль Станіслав, Стрий, Тарнув, Тереховля, Тернопіль, Яворів, Ясло, Ярослав. Решта менших галицьких міст та містечок отримали самоврядування 3 липня 1896 р. [7, 195 – 232]. Спочатку цей закон діяв для 131 міста, згодом його дія була поширена ще на 7 міст [11, 238].

Правові рамки міського самоврядування були визначені загальнодержавним законом від 1862 р. та крайовим законом від 1866 р., що визначав устрій сільських громад та не розрізняв сільських і міських громад. Проте виникла необхідність диференціації міст за кількістю населення, економічним та інтелектуальним потенціалом, що потребувало закріплення в законодавстві відмінностей в устрої органів міського самоврядування. Проте зміни, запроваджені законами від 1889 та 1896 рр., порівняно з нормами закону від 1866 р., були незначні.

Як сільські, так і міські ради мали однаковий обсяг повноважень. У міських рад були дві сфери повноважень: власна – в рамках якої вони розв'язували місцеві проблеми, і доручена, коли виконувалися доручення адміністративної влади. Саме доручена сфера діяльності міської ради становила більшу частину її обов'язків і була дуже обтяжливою, оскільки витрати на виконання доручень державних адміністративних органів покривалися з власного бюджету громади. До доручених обов'язків належали:

допомога громади в оголошенні різноманітних постанов та розпоряджень адміністративної влади, збиранні податків, сприяння поліції, організація та забезпечення військових постойв, допомога в організації та проведенні виборів тощо.

До сфери власних повноважень міської громади належали такі справи: розпорядження та управління громадським майном; утримання і будівництво місцевих доріг, мостів, вулиць, площ; нагляд за дотриманням громадського порядку; опіка над бідними. Крім того, вона мала значний вплив на шкільництво, яке частково фінансувалося з її бюджету.

Отже, міська рада мала широкі повноваження і при фаховому веденні справ приносила значну користь, сприяла покращенню життя у громаді. Ще одним важливим наслідком реформи стало остаточне виокремлення доміній в самостійні адміністративні одиниці – двірські обшари.

Ухвалюючим і контролюючим органом у містах була міська рада. Чисельність ради в містах, які підлягали дії закону від 1889 р., а це 30 великих галицьких міст, становила 36 осіб. У решті менших міст і містечок чисельність радних становила від 18 до 36 осіб, залежно від кількості населення міста. Крім того, у радах без вибору могли брати участь вірилисти, якщо сума сплачуваного ними податку становила не менше 1/6 частини від загальної суми податків. Цього не дозволялось у великих містах. Термін повноважень міських рад становив 6 років. У великих містах половина складу міської ради повинна була йти у відставку вже через 3 роки. Це відбувалося жеребкуванням.

У містах, де 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 повинні були бути членами міської ради, термін їхніх повноважень також становив 6 років.

Виборча ординація для сіл і міст була спільною. Влада подбала про забезпечення інтересів заможних верст населення. В основу виборчого права було покладено куріальну виборчу систему. Виборче право було обмеженим, нерівним, безпосереднім, таємним (у деяких випадках – відкритим) і непропорційним. Право брати участь у виборах до самоврядних

установ мали громадяни, які досягли 21 року. Право бути обраним членом ради мали громадяни, які досягли 25 років. Крім вікового цензу, діяв ще ценз осілості, освітній та майновий ценз. Нерівність виборчого права полягала в тому, що всі виборці поділялися на так звані курії – виборчі групи. Приналежність до тієї чи іншої курії залежала від величини сплачуваного податку. Зазвичай було три виборчих кола. На практиці це призводило до того, що кількість виборців у першому колі могла становити кілька десятків, а у третьому – більше тисячі. Проте всі три кола обирали однакову кількість міських радних – 12 осіб. Ці положення виборчої ординації ставили заможні верстви населення у привілейоване становище.

Самостійність новостворених органів міського самоврядування була суттєво обмежена контролюючими органами. В першій інстанції контрольні функції над діяльністю міських рад та магістратів здійснювали повітові ради та їхні виконавчі органи – повітові відділи. Головно, ці органи стежили за збереженням майна міських громад. Крім того, всі ухвали міських рад, які стосувались операцій із громадським майном, потребували затвердження повітових рад. Подібні повноваження мали Крайовий сейм та Крайовий відділ.

Контрольні функції щодо міст здійснювали й органи державної адміністрації. Повітові старости стежили, щоб міські ради та магістрати не виходили за межі своєї компетенції, а їхні ухвали не суперечили чинному законодавству. На вимогу старости рада була зобов'язана надати вичерпну інформацію про прийняту ухвалу. Староста, або уповноважена ним особа, брали участь у засіданнях міської ради. Крім того, намісник Галичини мав право розпуску міської ради.

Надання Львову статуту та запровадження міського самоврядування для решти міст та містечок у Галичині в другій половині XIX ст. стало знаковою подією в житті галицького суспільства. Уперше після скасування Магдебурзького права міське населення отримало можливість брати участь у виборах міських органів управління, впливати на їхнє рішення, долучитися до політичного життя. З огляду на це проведені реформи мали позитивне значення. Проте низка положень виборчої ординації та специфіка соціального та етнічного складу міського населення Галичини, яка була врахована під час проведення ре-

форм, робили ці реформи половинчастими та дискримінаційними. Передовсім куріальна система виборів, в основі якої лежить майновий ценз, позбавляла більшість міського населення можливості брати участь у виборах. Лише кожен десятий мешканець галицького міста чи містечка мав право голосу. Специфікою етнічного складу міського населення в Галичині було те, що абсолютну перевагу мали польська та єврейська громади як більш заможні. Це стало причиною того, що присутність українців у міських радах була явищем унікальним, навіть якщо чисельність міського українського населення в окремих містах сягала третини. Українське населення було усунуте від участі у міському самоврядуванні.

У перспективі науковий інтерес можуть становити такі напрями дослідження теми: вибори до міських рад, боротьба за загальне виборче право та вплив проведених реформ на соціально-економічний розвиток міст.

Джерела та література

І. Львівська наукова бібліотека ім. В.Стефаника НАН України, відділ рукописів. – Ф. 3. – Спр. 37/2.

1. Кіселичник В. Міське самоврядування Львова : правові основи, організаційна структура і діяльність органів : друга половина XIX – початок XX ст. : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01 / Львівський державний університет / В.Кіселичник. – Львів, 1984. – 18 с.

2. Кіселичник В. Розробка і надання Львову у 1870 р. статуту на міське самоврядування / В. Кіселичник // *Lwów : miasto-społeczeństwo-cultura*. – Т. 2. – Kraków, 1998. – S. 125 – 131.

3. Мазурок О. Города западноукраинских земель эпохи империализма (социально-экономический аспект) / О. Мазурок. – Львов : Свит, 1990. – 156 с.

4. Bartoszewicz J. *Pogląd na usiłowania i prace około reformy gminnej w Galicyi*. – S. 40 – 82. / J. Bartoszewicz // *Wiadomości Statystyczne*. – Т. XIX, Z. II. – Lwów, 1903. – 129 s.

5. *Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem* (далі D.U.Kr.). R. 1848 – 1916. – Kraków, 1866. – Cz. III. – Nr. 7.

6. D.U.Kr. – 1889. – Cz. VII. – Nr. 24.

7. D.U.Kr. – 1896. – Cz. VIII. – Nr. 51.

8. Gaszyński Z. Tablice statystyczne do reformy ordynacyi wyborczej dla miast. – S. 2 – 26. / Z. Gaszyński // Wiadomosci Statystyczne. – T. XIII, Z. III. – Lwów, 1893. – 80 s.

9. Karpiniec J. Hość osad miejskich byłej Galicyi i podział ich na miasta i miasteczka / J. Karpiniec. – Lwów, 1932. – 37 s.

10. Kasznica St. Skład wyznaniowy i zawodowy reprezentacyi gmin podlegających ustawom 1889 i 1896 r. w roku 1907 (w porównaniu ze stamen w roku 1874 / St.Kasznica // Wiadomosci Statystyczne. – T. XXII, R. I. – Lwów, 1909. – 37 s.

11. Kutrzeba St. Historia ustroju Polski w zarysie / St. Kutrzeba. – T. IV. – Po rozbiorach. – Cz. II. – Lwów, 1920. – 286 s.

12. Miasto Lwów w okresie samorządu 1870 – 1895. – Lwów : Nakł. Gminy m. Lwowa, 1896. – 719 s.

13. Statut królewskiego stołecznego miasta Lwowa. – Lwów, 1918. – 93 s.

Иванык Николай. Реформирование городского самоуправления в Галичине второй половины XIX века. В статье освещены организационно-правовые основания деятельности городских органов самоуправления, принципы избирательного права. Проанализирован уровень эффективности проведенных реформ и их соответствие социально-экономическим и политическим реалиям Галичины с учетом специфики этнического состава городского населения.

Ключевые слова: Австро-Венгрия, Галиция, городское самоуправление, городской совет, магистрат.

Ivanyk Mykola. Municipal self-government reforms in Halychyna in the second half of the 19th century. In the article we have illustrated organizational and legal bases of the municipal self-government bodies' activity and the principles of elective franchise. The efficiency level of the implemented reforms and their conformity with socio-economic and political situation in Halychyna has been analyzed taking into consideration the specific ethnic composition of the urban population of Halychyna.

Key words: Austria-Hungary, Halychyna, municipal self-government, town council, magistrate.