

УДК 352.075.1: 346.232  
(477.83/. 86) “18/19”  
I - 19

*Микола ІВАНИК*

## **РОЛЬ ПОВІТОВИХ РАД У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ГАЛИЧИНИ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ ст.**

*У статті охарактеризовано місце й роль повітових рад, їх виконавчих органів – повітових відділів – у системі органів місцевого самоврядування Галичини другої половини ХІХ – початку ХХ ст. Аналіз низки джерел дав змогу дослідити національний склад, професійний рівень особового складу повітових рад і відділів.*

***Ключові слова:** Галичина, громада, місцеве самоврядування, повітові ради, повітові відділи.*

**Постановка проблеми.** Необхідність реформування системи місцевого самоврядування в Україні набуває все більшої актуальності та підтримується українським політикумом. Досвід світовий та сусідів, зокрема Польщі, доводить, що створення ефективної системи місцевого самоврядування сприяє модернізації країни, робить її більш ефективною та конкурентоспроможною. Звільнення місцевих громад від надмірної опіки з боку центру, надання їм більшої фінансової незалежності сприяє розвитку регіонів і територіальних громад. Це відповідає як світовим трендам, так і глибоким самоврядним традиціям українців.

Значний науковий інтерес становить досвід створення органів самоврядування в Галичині у другій половині ХІХ ст. Повітові ради і відділи були найважливішою ланкою в цій системі.

**Аналіз останніх досліджень** засвідчує, що історіографія проблеми малодосліджена. Низка публікацій загальнотеоретичного

характеру обмежується оглядом відповідних положень закону про громади, панські маєтки, повітове представництво від 12 серпня 1866 р. [6].

У праці “Samorząd gminny w Galicji i dzieje jego reform” В. Левицький дослідив процес розробки та прийняття Галицьким сеймом закону про громади, панські маєтки, повітове представництво [7].

Науковці П. Гурський [5] та В. Водіцький [14] у дослідженнях звернули увагу на певні негативні моменти організації повітового самоврядування, а саме: на бюрократизацію їх діяльності та відсутність належного фінансового забезпечення. Певні позитивні підсумки діяльності повітових рад відображено у праці Т. Меруновича [8]. Найбільш цінними з цієї проблеми є дослідження Т. Пілата [10; 11], який першим здійснив аналіз діяльності повітових відділів і їх податкової політики. Ставлення українського політикуму до проблеми запровадження повітових органів самоврядування досліджував український історик М. Мудрий [1].

**Мета статті** – дослідити структуру, повноваження, національний склад членів повітових рад і відділів, рівень фахової підготовки допоміжного персоналу, з’ясувати ставлення української громади до їхньої діяльності.

Друга половина XIX ст. є знаковою для Галичини, оскільки тоді було проведено низку фундаментальних реформ, які докорінно змінили адміністративний устрій провінції й управління на місцях. Ідея децентралізації влади отримала конкретне втілення у наданні автономії Галичині, символом якої став сейм. У 1865 р. було проведено адміністративну реформу завдяки ліквідації циркулів і створенню 74 повітів на чолі зі старостами. Було також запроваджено систему місцевого самоврядування, яка передбачала створення рад різних рівнів: громадських, міських, повітових. Змінився статус панських маєтків (двірських обшарів), які відокремили від громад та надали статус окремої адміністративної одиниці.

Ініціатива запровадження системи самоврядування належала Галицькому сейму, який у квітні 1861 р. доручив Крайовому відділу підготувати проект закону про устрій громад. Натомість цей відділ у 1863 р. запропонував створити окружні

органи самоврядування, мотивуючи тим, що громади без урядової опіки потребують підтримки. Активність Крайового сейму щодо цього питання була додатковим стимулом для офіційного Відня.

У 1865 р. австрійським урядом було подано на розгляд крайового парламенту проекти законів про громади, панські маєтки, повітове представництво. Спеціальна комісія у складі 24 осіб на чолі з А. Голуховським після тримісячного детального вивчення питання у поданні запропонувала Сейму три внески, які відображали відмінні позиції членів комісії [2, АІ. 66].

Перший проект рішення, підтриманий більшістю польських членів комісії, передбачав відокремлення двору від громади та надання їм окремого адміністративного статусу, утворення повітових рад. Побоювання меншості польської комісії, інтереси якої представляли представники західногалицької шляхти, що таке відокремлення може призвести до втрати контролю над громадами, посилить соціальні та національні суперечки, не знайшли підтримки у середовищі більшості комісії, яка була виразником інтересів східногалицької шляхти. Її представники не безпідставно вважали, що своєрідним інструментом такого впливу стануть повітові ради. У питанні відокремлення панського маєтку від громади позиція українських членів комісії, що становили третю групу, полягала у підтримці урядових проектів.

Під час обговорення всіх трьох внесків у Сеймі, головна дискусія розгорнулась довкола необхідності утворення повітових рад. Українські послы виступили проти утворення повітових органів самоврядування. Аргументація такої позиції, що прозвучала у виступах українських послів (Ю. Лаврівського, М. Старуха, М. Ковбасюка, О. Королика, С. Дволинського, І. Загоруйка, С. Трохановського) полягала у побоюванні запровадження додаткових податків на утримання повітових чиновників, посиленні напруженості у майнових відносинах між селянством і шляхтою, посиленні впливу на громади внаслідок їх підпорядкованості повітовим радам. Вичерпну мотиваційну позицію українських послів з цього питання озвучив у своєму виступі І. Наумович. Не заперечуючи створення повітових рад у майбутньому, він констатував: "...ми маємо різноманітні

інтереси – народні, громадські, церковні, шкільні, – відмінні від тенденцій вищих клас. Отож, змішуватися з представниками вищих клас нашим сільським громадам якось не годиться” [13, 1080]. Позиція польських послів щодо питання необхідності утворення повітових рад була одностайною. На їх думку, вони мали стати “наріжним каменем” крайового самоврядування та визначати напрям діяльності громад. Пропозиція українських послів була відхилена, бо більшість підтримала пропозицію створення повітового самоврядування.

Галицький сейм протягом 19 – 22 березня 1866 р. ухвалив урядові проекти законів про громади, панські маєтки, повітове представництво та відповідні виборчі ординації. Після затвердження їх у Відні 12 серпня 1866 р. вони набули чинності [4, 106 – 127].

Згідно з нормами закону про повітове представництво, у кожному повіті створювалася повітова рада й її виконавчий орган – повітовий відділ. Повітова рада була ухвалюючим і контролюючим органом. Її чисельність була сталою та становила 26 осіб. Під час виборів до них, подібно як і до сільських чи міських рад, діяла куріальна система, в основі якої були цензові обмеження. Структура повітової ради базувалася на засаді так званого “представництва інтересів”. Закон виокремлював чотири групи інтересів: велика земельна власність; велика промисловість, торгівля та гірництво; міські громади; сільські громади. Розмір сплачуваного податку визначався на основі кількості членів повітової ради, які представляли у ній інтереси тієї чи тієї групи. Закон забороняв мати такій групі більше, ніж 12 представників у раді.

Вибори до повітової ради у перших двох групах відбувалися безпосередньо й індивідуально, у третій і четвертій – опосередковано. Тобто лише члени сільських і міських рад мали право брати участь у виборах повітових радних. Повітова рада обирала серед своїх членів голову ради та заступника. Важливість цих посад підкреслювалася необхідністю затвердження такого вибору імператором. Обирався також серед членів ради повітовий відділ – виконавчий орган ради. Вибори проводилися так: кожна група інтересів обирала по одному члену повітового відділу, пізніше радні спільно обирали ще двох членів відділу. Чисельність відділу, який очолював голова повітової ради становила шість

осіб. Повітові ради обиралися на трирічний термін. Згодом термін повноважень було подовжено до шести років. Їх повноваження поширювалися на територію всього повіту, включаючи не лише сільські та міські громади, але й панські маєтки. Лише Львів і Краків були виділені з повітового комунального зв'язку.

Обсяг повноважень перетворив повітові ради на другу за впливовістю після староств інституцію в повіті. До компетенції ради належали справи управління спільним майном повіту: закладами культури, охорони здоров'я, добродійними закладами та місцевими дорогами. Повітова рада щорічно складала бюджет і мала право встановлювати місцеві додатки до податків, брати позики для фінансового забезпечення своєї діяльності. Іноді ці додатки становили від 20% до 40% основних податків.

На повітову раду та відділ були покладені також контрольні функції щодо рад нижчого рівня, тобто сільських і міських, які стосувалися кола доручень від громадських рад. Дія будь-якої ухвали місцевої ради могла бути призупинена, якщо, на думку повітового відділу, вона суперечила чинному законодавству чи виходила за межі сфери повноважень. Повітові ради мали й дисциплінарну владу над керівництвом місцевих громад. Закон передбачав накладання штрафів, а в разі тяжчих провин – усунення з посади, після узгодження з повітовими старостами.

Контролюючи ради нижчих рівнів, повітові ради перебували під подвійним контролем. У першій інстанції контрольні функції належали Галицькому сейму, який за посередництвом Крайового відділу стежив за станом повітового майна. Значно більше контрольних повноважень над повітовим представництвом мали старости. Якщо ухвала повітової ради, на думку старости, не відповідала чинному законодавству чи виходила за межі сфери повноважень, її дія призупинялася. Право розпуску повітової ради належало наміснику Галичини.

Повітові ради та відділи були ключовою ланкою в системі органів місцевого самоврядування. Особливості виборчої ординації забезпечували абсолютну домінацію поляків. Про це свідчать дані галицьких шематизмів, які регулярно подавали перелік членів усіх 74 повітових рад і відділів Галичини. За свідченням

В. Найдус, 90% голів повітових рад належали до шляхетського стану [9, 29].

Положення куріальної виборчої системи наперед визначали національний склад повітових рад, забезпечуючи більшість полякам. Українці могли розраховувати лише на курію сільських громад. У тих повітах, де їм удавалось досягти певного успіху завдяки підтримці з боку курії сільських громад, вони наштовхувалися на протидію з боку адміністрації повіту та краю. Показовими з цього приводу є події довкола виборів повітових рад у Дрогобицькому та Турківському повітах. Вони набули значного суспільного резонансу.

У результаті виборів до Дрогобицької повітової ради у 1867 р. українці здобули чверть усіх мандатів. Проте польська більшість скасувала мандат одного з новообраних радних – М. Антоневича, а Крайовий відділ підтвердив це рішення. У 1868 р. намісник скасував мандати ще десяти депутатів українців. На позачергових виборах усі вони були повторно обрані до складу повітової ради. Проте вибір М. Антоневича знову було скасовано. Лише у травні 1868 р. на чергових довиборах, на яких М. Антоневич знову переміг, повітова рада змушена була визнати легітимність його мандату.

Не менш резонансними були події довкола ради Турківського повіту. За підсумками виборів 1877 р. більшість у Турківській повітській раді отримали українці. Проте через протидію попереднього складу ради та повітового старости, новообрана рада так і не змогла розпочати роботу. Апеляції до крайових автономічних і адміністративних властей не дали жодного результату [1, 89]. У 1880 р. українці знову здобули більшість у повітській раді, проте і на цей раз ситуація повторилась. Повітова рада, обрана ще у 1874 р., продовжувала урядувати надалі. Головною причиною такого стану було небажання старости допустити перевагу українців у раді [II].

Польська адміністрація краю не бажала допустити значного представництва українців у повітових радах. Зростання впливу української громади на внутрішні процеси у провінції змушували поляків шукати нові способи забезпечення панування в органах повітового самоврядування. Одним із таких способів було подовження повноважень повітових (як і

громадських) рад із трьох до шести років. Відповідна ухвала Сейму була затверджена у Відні [1, 197 – 209]. Збільшення терміну повноважень повітового представництва вдвічі фактично “законсервувало” домінацію поляків у цих органах.

Повітові ради збирались на засідання щоквартально, єдиним органом, що діяв постійно, був повітовий відділ. Обсяг повноважень, який значно зріс після передачі повітовому представництву функції догляду за місцевими дорогами, вимагав наявності фахового допоміжного персоналу.

Закон про повітове представництво передбачав, що повітова рада, для забезпечення діяльності повітового відділу, своєю ухвалою визначає чисельність допоміжного персоналу, рівень їхньої оплати та вимоги до фахової підготовки.

Ключовою фігурою був секретар повітового відділу. За відсутності голови повітової ради він виконував його функції, приймав усі офіційні звернення й листи, які надходили на адресу ради чи відділу, займався підготовкою до проведення засідань ради, вів протоколи ухвал, відповідав за бюджет повіту та контролював витрати.

У 1873 р. Т. Пілат опублікував статистичні дані про чисельність допоміжного персоналу при 53 повітових відділах станом на 1872 р. Ця кількість у середньому становила три особи. Проте питання фахового рівня залишилося поза увагою дослідника [10]. Друга спроба отримати більш повну інформацію щодо цього питання була ініційована Крайовим відділом у 1887 р. Причиною стало збільшення чисельності повітових чиновників унаслідок передачі повітовим радам управління місцевими дорогами та зростання видатків на їх утримання. Загалом чисельність повітових чиновників зросла та коливалася від 2 – 3 до 7 – 8 осіб [12].

У 1984 р. Крайовий відділ за дорученням Сейму зобов'язав повітові відділи надати інформацію про фаховий рівень їх основних категорій чиновників. Оскільки у Сеймі готувалися зміни до закону про повітове представництво в частині фахової підготовки чиновників повітових відділів. Така інформація була потрібна для оцінки фактичного стану речей і якнайшвидшого запровадження змін, які торкалися трьох основних категорій чиновників: секретарів, інженерів, інспекторів. Передбачалося, що

кандидат на посаду секретаря повітової ради повинен мати закінчену правову освіту, інженер – технічну, а інспектор – фінансову.

Крайовий відділ отримав дані з 72 повітів (Львівський і Колбушівський не надали інформації). Згідно з ними, лише 15 секретарів повітових рад мали закінчені правничі студії, а більше половини – середню освіту. З 59 інженерів тільки 12 відповідали критеріям проекту закону. Не краща ситуація була й з інспекторами: лише 7 із 44 повністю відповідали новим вимогам [3]. Високі вимоги до кандидатів на ці ключові посади повітових інституцій ще більше ускладнювали можливість українцям обійняти їх.

**Висновки.** Характеристика законів, які регламентували формування та діяльність повітових рад і відділів, дає підстави зробити висновок, що на цьому рівні створювалися умови для переваги у цих органах поляків. Такі фактори, як куріальна системи виборів, опосередкованість виборів у третій і четвертій групах, підпорядкованість старостам, наміснику, унеможлилювали українську більшість. Коли українцям вдавалось домогтися значного представництва у повітових радах, старости і намісництво робили все можливе для блокування роботи ради, її розпуску та призначали перевибори. Високі вимоги до фахового рівня чиновників повітових відділів ще більше ускладнювали українцям доступ до цих посад.

Водночас запровадження повітового самоврядування мало позитивні наслідки. Вибори до повітових рад і їхня діяльність були помітною подією в суспільно-політичному житті повітів, іноді викликаючи резонанс у всьому краї. Для зростаючого українського національного руху та його представників відкривалося нове поле для діяльності. Самоврядна проблематика привернула увагу українського політикуму. Мінімальне представництво українців у повітових радах, фактична їх відсутність у повітових відділах і серед повітових чиновників спричинили закономірне невдоволення українського населення.

**Перспективним напрямом** подальшого вивчення проблеми є дослідження перебігу виборчих акцій до повітових рад і їх діяльності, з урахуванням національної структури населення повітів.



### Джерела та література

I. Центральний державний історичний архів у Львові. – Ф. 146. – Оп. 4. – Спр. 4120. – Арк. 197 – 209.

II. Діло. – 1889. – 11 (23) січня.

1. Мудрий М. Місцеве самоврядування у Галичині в контексті українсько-польських взаємин (друга половина XIX століття) / М. Мудрий // Україна в минулому. – К., Львів : Інститут української археографії, 1996. – Вип. 9. – С. 77 – 102.

2. Allegaty do Stenograficznego Sprawozdania Sejmu krajowego Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim. – Lwów, 1865/1866. – 1336 s.

3. Czołowski B. Urzędnicy galicyjskich wydziałów powiatowych w r. 1894 / B. Czołowski // Wiadomości Statystyczne o stosunkach krajowych. – T. XV. – Z. I. – Lwów, 1895. – S. 1 – 40.

4. Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim. – Lwów : Drukarnia rządowa, 1866. – Cz. XI. – Nr. 19. – 127 s.

5. Górski P. Samorząd gminny / P. Górski. – Kraków. – T. II., 1907. – 356 s.

6. Grzybowski K. Galicja 1848 – 1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii / K. Grzybowski. – Kraków – Wrocław – Warszawa : PAN, 1959. – 322 s.

7. Lewicki W. Samorząd gminny w Galicji i dzieje jego reform / W. Lewicki. – Lwów, 1888. – 200 s.

8. Merunowich T. Wyniki samorządu w Galicji. Z powodu 50-lecia istnienia urzędzeń automistycznych w Galicji / T. Merunowich. – Lwów, 1916. – 65 s.

9. Najdus W. Szkice z historii Galicji / W. Najdus. – Warszawa : K.; W., – T. I. – 1958. – 409 s.

10. Pilat T. Czynności reprezentacji powiatowych w r. 1872. / T. Pilat // Wiadomości Statystyczne o stosunkach krajowych. – Lwów, 1873. – S. 1 – 66.

11. Pilat T. Powiatowe dodatki do podatków rządowych / T. Pilat // Wiadomości Statystyczne o stosunkach krajowych. – Lwów, 1873. – S. 67 – 86.

12. Starzecki A. Urzędnicy galicyjskich wydziałów powiatowych w r. 1887 / A. Starzecki // Wiadomości Statystyczne o stosunkach krajowych. – T. X. – Z. II. – Lwów, 1888. – S. 111 – 146.

13. Stenograficzne Sprawozdania Sejmu krajowego Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim. (SSSK). – Lwów, 1865/1866. – 1172 s.

14. Wodzicki L. O radach powiatowych / L. Wodzicki // Przegląd Polski. – 1868. – N. 3. – Z. 7. – S. 475 – 489.

**Иванык Николай. Роль уездных советов в системе местного самоуправления Галичины второй половины XIX – начала XX века.** В статье дана оценка роли уездных советов и их исполнительных органов – уездных отделов в системе органов местного самоуправления Галичины второй половины XIX – начала XX века. Анализ источников позволил определить национальный состав и профессиональный уровень персонального состава уездных советов и отделов.

**Ключевые слова:** Галичина, община, местное самоуправление, уездные советы, уездные отделы.

**Ivanyk Mykola. The role of district councils in the local self-government system of Galicia in the second half of the 19<sup>th</sup> century – the early 20<sup>th</sup> century.** The article describes the place and the role of district councils and their executive bodies – district department in the local self-government system of Galicia in the second half of the 19<sup>th</sup> century – the early 20<sup>th</sup> century. The analysis of a number of sources has enabled exploring the ethnic composition and professional level of the personnel employed by the district councils and departments.

**Key words:** Galicia, community, local self-government, district councils, district department.