

УДК 352

О. Ю. МОРОЗ

## **СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ТА АВСТРІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЙ**

*Розглянуто особливості становлення в другій половині XIX ст. на українських землях, що входили до складу Російської та Австрійської імперій, систем місцевого самоврядування.*

*The paper considers peculiarities of formation of local self-government systems in the late of XIX century on the Ukrainian lands which was a part of Russian and Austrian Empires.*

Процес розбудови владної системи України дедалі більше актуалізує завдання вдосконалення системи місцевого самоврядування як найбільш “проблемної” її складової. У цьому контексті цілком зрозумілими є наукові розвідки в напрямку дослідження історичних традицій функціонування самоврядних інститутів в Україні. Традиції місцевого самоврядування в Україні, як і в переважній більшості європейських країн, не мали безперервного характеру. Пов’язані з так званим Магдебурзьким правом поодинокі інститути місцевого самоврядування зародились у середньовіччя, занепали в нові часи і відродились у другій половині XIX ст. Відтак, це відродження майже не спиралось на стародавні традиції, будучи не так результатом складного еволюціонування, як продуктом державної волі. Українські землі на той час було поділено між двома імперіями – Російською та Австрійською (з 1867 р. – Австро-Угорською), рішеннями правителів яких уперше на цих територіях були створені системи місцевого самоврядування. Зроблено це двома імперськими центрами було майже одночасно, у чому навряд чи слід шукати закономірність, окрім наявності об’єктивної історичної потреби у створенні самоврядних інститутів. Скоріше, слід згадати про суттєві відмінності суспільно-політичної ситуації в Австрійській та Російській імперіях.

Метою статті є аналіз історичного досвіду становлення та розвитку інститутів місцевого самоврядування в умовах Російської та Австрійської імперій.

Унікальність російського феномена системи місцевого самоврядування полягає в тому, що вона створювалась в умовах одного з найнедемократичніших європейських режимів. У Росії не існувало ані парламенту, ані багатопартійності, ані свободи слова. Щоправда, період правління Олександра II небезпідставно характеризують як досить ліберальний, основними доказами чого слугують скасування кріпацтва та, власне, створення системи місцевого самоврядування.

Ґрунт для запровадження місцевого самоврядування в Австрійській імперії був значно більш сприятливим. Перший подих свободи, який не міг не дати паростків у майбутні покоління, населення багатонаціональної імперії відчуло ще в часи

освіченого абсолютизму Марії Терезії та, особливо, Йосипа II. Саме він практично скасував кріпацтво та розділив домінію на двір і громаду. Звичайно, ці кроки не дали селянам повноцінної свободи, але дозволили поступово формуватись самоврядним технологіям і “смаку” до самоврядування. Проте найбільших змін суспільно-політичне життя Австрії зазнало після “весни народів” 1848 р. Для розвитку місцевого самоврядування найважливішими, на нашу думку, були два наслідки революції – скасування Фердинандом I панщини (у Галичині це було зроблено навіть раніше, ніж в інших частинах імперії), що де-юре звільнило селян від панської залежності, та помітна демократизація політичного життя. Звісно, до сучасних взірців поліархії Австрії було ще далеко, але поява парламенту свідчила про закінчення епохи абсолютизму. Створення самоврядних інститутів стало лише справою часу.

Уже в березні 1849 р. було видано тимчасовий закон про громади, який передбачав створення виборних органів як на рівні громад, так і на рівні повітів та округів. Проте цей закон не було втілено в життя, реальна влада на місцях залишилась у власників доміній. Владний баланс на місцях дещо змінило створення в 1855 р. державних повітових органів влади [1]. До реалізації планів щодо створення системи місцевого самоврядування Відень повернувся в 1862 р., ухваливши новий рамковий закон про громади. Проте його реалізацію в Галичині дещо відтермінувало польське повстання 1863 р. Лише 19 – 22 березня 1866 р. крайовий сейм ухвалив низку законів (зокрема – про громади, панські маєтки, повітове представництво та відповідні виборчі закони), що вибудовували систему місцевого самоврядування. Цісарську санкцію вони отримали 12 серпня 1866 р. У 1889 р. місцеве самоврядування було запроваджено у великих галицьких містах, у 1896 р. – у маленьких [6].

В унітарній Росії процес законодавчого оформлення системи місцевого самоврядування був більш “компактним” у часі. Єдиний (для більшої частини імперії) закон про земські установи на рівні повітів та губерній було підписано 1 січня 1864 р. [4]. Положення щодо самоврядування в містах побачило світ 16 червня 1870 р. [1].

В Україні впровадження системи земств, порівняно з іншими регіонами Російської імперії, істотних відмінностей не мало. У 1865 р. земська реформа почала проводитися в чотирьох губерніях Лівобережної та Південної України – Полтавській, Харківській, Херсонській та Чернігівській, у 1866 р. – ще в двох: Катеринославській і Таврійській (із Кримом). Реформа не торкнулася лише трьох західних українських губерній – Волинської, Київської та Подільської. Це пояснюється, передусім, тим, що основною своєю опорою у новостворених органах режим бачив дворянство, а значну частину цієї верстви у згаданих губерніях складала шляхта, яку уряд небезпідставно підозрював у співчутті до польського національно-визвольного руху і через це – не довіряв [5]. У 1904 р. в західних губерніях було введено спрощене земське управління у вигляді губернського комітету, який складався з призначених гласних і мало нагадував орган місцевого самоврядування. І лише в 1911 р. на ці губернії було поширено земське Положення (щоправда, із підвищеними ценовими вимогами щодо польської шляхти) [2].

Серед особливостей систем місцевого самоврядування Галичини і Східної України, передусім, слід відзначити відмінності в їхній структурі [8]. На українських

землях, що входили до складу Російської імперії, органи місцевого самоврядування створювались на рівні губернії, повіту та міста. У Галичині систему місцевого самоврядування складала повітові, міські, сільські виборні органи та їхні виконавчі комітети.

Значний відбиток на структуру системи місцевого самоврядування Галичини наклало національне питання [7]. У Східній Галичині, більшу частину населення якої складала українці, панівне становище в соціально-економічній та політичній галузях належало полякам, що відповідало австрійській політиці поступок демографічно і політично сильним націям. Високий рівень національного антагонізму підштовхував українську громаду краю до мінімізації владної взаємодії з поляками (так було до 90-х рр. XIX ст., коли економічний меркантилізм змусив суттєво розвернутись вектор українських преференцій). При творенні системи місцевого самоврядування це вилилося у дві принципові вимоги. По-перше – відокремлення панського маєтку (обшари) від громади. Ще в 1856 р. двір і місцева громада були законодавчо визнані окремими адміністративними одиницями. У цьому питанні позиція українців та шляхти збігалася: остання дещо побоювалася пробудженої демократичними перетвореннями народної маси. Таким чином, закони 1866 р., наділивши сільські громади органами місцевого самоврядування, законсервували систему одноосібного правління в панських маєтках (хоча вони обіймали майже половину території Галичини, мешкало в них лише близько 4 % населення).

По-друге, українська громада намагалася протидіяти утворенню регіональних органів самоврядування, розглядаючи їх як потенційний механізм польського диктату. Подальший розвиток подій показав, що ці побоювання були небезпідставними.

Логіка побудови системи місцевого самоврядування в царській Росії була дещо іншою. Масштаби та унітарність імперії вимагали іншого адміністративного поділу, що позначилося і на структурі системи місцевого самоврядування, яка включала і повітові, і губернські земські установи. З іншого боку, на рівні населених пунктів право (і обов'язок) створення самоврядних органів було даровано лише містам. Враховуючи те, що кріпацтво в Російській імперії було ліквідовано лише в 1861 р., а відтак – рівень готовності сільських громад до здійснення самоврядних повноважень був досить сумнівним, царську політику ігнорування села як ланки місцевого самоврядування можна визнати такою, що не була позбавлена логіки.

Розгляньмо шляхи формування та повноваження новостворених самоврядних органів.

Представницькими органами базового рівня в Галичині були громадські (сільські та селищні) ради, що обирались територіальною громадою (окрім незначної кількості радних, для яких “перепусткою” до ради була сплата однієї шостої частини від загального податку громади). Виборчі права обмежувалися майновим цензом та цензом осілості, які визначалися сплатою прямого податку протягом одного року. Обсяг сплачуваного податку був основою для поділу виборців на курії, що на практиці надавало відчутну кількісну перевагу в радах більш заможним верствам населення. Кількість радних коливалася від 12 до 48 в селах та від 24 до 48 – у містах.

Ради обирали виконавчий орган, керівник якого головував і в самій раді. Виконавчий орган сільської ради – старшина – складався з вїйта та, щонайменше,

двох присяжних. До складу міського магістрату (у малих містечках виконавчий орган звався громадською зверхністю) входили бурмістр тахо:, щонайменше, два асесори.

Для столиці краю – Львова – було прийнято окремий статут, який передбачав обрання 100 радних і встановлював дещо складнішу структуру магістрату. До його складу входили обрані радою президент, віце-президент, до 20 делегатів, а також різноманітні радники. Кандидатура на посаду президента мала затверджуватись імператором.

На регіональному рівні законом 1866 р. створювалися повітові ради та їхні виконавчі органи – повітові виділи. Рада складалася з 26 радних, що обиралися від чотирьох курій: великих землевласників, великих промисловців і купців, міських та сільських громад. При цьому депутати від двох останніх курій обирались не безпосередньо, а міськими та сільськими радами.

Розподіл місць за куріями пропорційно залежав від сумарного податку, сплачуваного членами кожної з них (але не більше 12 місць для однієї курії). Закладений законодавчо дисбаланс у представництві різних соціальних верств ще більше посилювало надання пасивного виборчого права за курією сільських громад великим землевласникам.

Очолюваний виборним головою повітової ради виділ складався з шести членів, два з яких обиралися всією радою, решта чотири – радними кожної з курій.

Усі ради обиралися на три роки; у 1883 р. крайовий сейм збільшив їхню каденцію до шести років.

Коло повноважень громадських рад було досить широким. Воно включало розпорядження громадським майном, нагляд за дотриманням громадського порядку, опікування бідними, будівництво та утримання шляхів, мостів, вулиць тощо. Окрім цього органам базового рівня самоврядування надавались делеговані повноваження (повітові органи їх не мали).

З іншого боку, над діяльністю органів місцевого самоврядування здійснювався досить серйозний контроль. Повітові ради і, особливо, виділи наглядали за діяльністю громадських органів у сфері їхніх власних повноважень; урядова влада – у сфері делегованих. При цьому намісникові надавалося право розпуску ради будь-якого рівня.

Самоврядування в містах Російської імперії регламентувалося міським положенням 1870 р. Головним органом міського управління визначалася міська дума, що формувалася шляхом виборів на основі майнового цензу за трьома куріями: власників нерухомого майна, власників торговельних та промислових закладів, роздрібних торгівців. Кожна курія формувала третину думи. Кількість гласних визначалася для кожного міста окремо в інтервалі від 30 до 72 осіб (окрім столиць). Дума обирала міського голову, який очолював і виконавчий орган – міську управу (її чисельність залежала від думи).

На рівні губерній та повітів положенням 1864 р. створювались земські збори та земські управи. Земські збори були виборними і склалися з гласних. Губернські збори формувалися шляхом делегування гласних зборами повітовими. Вибори до повітових зборів відбувалися за куріальною системою, яка де-юре заперечувала становий поділ, а де-факто не відмовлялася від нього. Гласні обиралися трьома

виборчими колегіями – з'їздами: повітових землевласників, міських виборців та сільських громад.

У роботі з'їздів землевласників на основі досить високого майнового цензу брали участь фізичні та юридичні особи, які володіли на території повіту землею, нерухомістю або підприємствами. Великі землевласники брали участь у з'їздах напряду. Від середніх землевласників, що володіли земельними ділянками, не меншими за одну двадцяту частину від норми, що її було встановлено для великих землевласників, для участі у з'їздах обиралися уповноважені.

Участь у міських з'їздах також обмежувалась майновим цензом, який визначався або вартістю нерухомого майна, або річним обігом підприємств, або наявністю купецького свідоцтва.

Учасники з'їзду сільських громад визначалися волосними сходами. Причому, на відміну від інших з'їздів, селяни могли обирати гласними повітових зборів не лише членів своєї колегії, а й колегії землевласників, що на практиці збільшувало і без того солідне представництво останніх. При цьому квота кожного розряду встановлювалась у законодавчому порядку для кожного повіту й губернії окремо, у переважній більшості випадків надаючи суттєву перевагу землевласникам, серед яких, звичайно, левову частку складали дворяни.

Головував на губернських зборах губернський предводитель дворянства, на повітових – повітовий предводитель дворянства. Збори скликалися один раз на рік, хоча в разі потреби могли скликатися і позачергові збори.

Основний управлінський тягар лягав на губернські та повітові управи, що склалися з голови та двох членів, хоча в окремих випадках дозволялося збільшувати повітові управи до чотирьох осіб, а губернські – до шести. Управи обиралися відповідними зборами на три роки (як і самі збори) з числа гласних. Голови управ затверджувались представниками державної влади: голови губернських управ – міністром внутрішніх справ, голови повітових управ – відповідним губернатором. Контроль над діями управ, перевірка скарг на зловживання з боку їхніх членів, усунення останніх із посад та передання їхніх справ на судовий розгляд здійснювалися губернськими зборами (усунення з посад вимагало ще й затвердження губернатором).

До сфери компетенції земств належало: забезпечення населення продовольчими товарами, допомога землеробству, промисловості й торгівлі, побудова і ремонт шляхів сполучення, забезпечення діяльності лікувальних і благодійних закладів, охорона ланів, здійснення ветеринарної допомоги тощо. Із часом цей перелік розширювався, зазвичай шляхом укладання угод земств з урядом. Практичну користь від діяльності земств на ниві господарювання було помітно не відразу, але вже невдовзі вона стала абсолютно очевидною.

У 1890 р. царський уряд переглянув систему місцевого самоврядування того часу, видавши нове Положення про земські установи, яке значно обмежило місцеве самоврядування (міське положення було переглянуто в тому ж ключі в 1892 р.). Основними напрямками нової реформи були зміна складу (і чисельності) земських органів, шляху їхнього формування, і головне – їх було поставлено під суттєвий контроль з боку уряду.

З метою зниження в земствах ліберальних настроїв імперське керівництво спробувало зменшити частку потенційно деструктивних, на думку влади, елементів у зборах та управах за рахунок дворянського представництва [8]. При формуванні земських установ було, по суті, відновлено становий підхід. Замість з'їздів землевласників та міщан, було створено виборчі збори – окремо для дворян та для інших фізичних і юридичних осіб, окрім селян. Селянські виборчі з'їзди було взагалі ліквідовано – відтепер гласних від цієї верстви обирали напряму волосні сходи, причому комплект цих гласних затверджувався губернатором. Губернатору також надавалося право визначення порядку черговості заміщення вакантних посад у зборах у разі вибуття гласних.

До складу губернських зборів було введено всіх повітових предводителів дворянства, а до складу повітових – міських голів повітових міст. І це при тому, що кількість гласних було суттєво зменшено: у губерніях – майже на третину, а в повітах – майже на чверть.

На склад земств вплинуло і скорочення виборчих прав – вони надавалися лише власникам землі та нерухомості. Таким чином, поза складом земств залишилися купці та значна частина підприємців. Також у виборчих правах було відмовлено євреям. Обмежено було й участь у виборчому процесі середніх землевласників – земельний ценз для обрання ними уповноважених було збільшено до однієї десятої норми землі, встановленої для великих землевласників.

Ці нововведення мали наслідком різке збільшення частки дворян у земських зборах: якщо раніше вони складали в середньому більше 40 % гласних, то тепер – більше 50 %.

Зазнала змін і система формування земських управ. За Положенням 1864 р., вони обирались лише з числа гласних, тепер – не обов'язково. Але значно важливішим є те, що Положення 1890 р. вимагало затвердження не лише голів управ, а й членів управ – останнє покладалося на губернаторів (у разі незатвердження “запасної” кандидатури вакантна посада заповнювалась призначенцем міністра внутрішніх справ). При цьому членам управ надавалося право державної служби, що, звісно, збільшувало їхню залежність від державної влади [3].

Але найбільші, на нашу думку, обмеження місцевого самоврядування стосувалися перегляду системи нагляду над земськими установами, які було поставлено під надзвичайно жорсткий контроль із боку губернаторів та новоствореного органу – губернського з земських справ присутствія (після введення міського положення 1892 р. – губернське з земських і міських справ присутствіє).

Отже, у другій половині XIX ст. в Російській та Австрійській імперіях було створено системи місцевого самоврядування. Йдеться саме про системи, а не лише поодинокі самоврядні інститути. Безперечно, шляхи формування новостворених інститутів місцевого самоврядування були ще далекими від сучасних демократичних стандартів, залишаючи поза виборчим процесом значну масу населення самоврядних територій. Проте до повної перемоги в Європі загального виборчого права було ще далеко, а тому цей недолік досліджуваних інститутів не заважає позиціонувати їх як авангард європейської практики функціонування місцевого самоврядування. Слід зазначити, що якщо в Австрійській імперії процес формування системи місцевого самоврядування відбувався в умовах появи

