

УДК 352.07(477.8)

Сергій КОНДРАТЮК,

кандидат економічних наук, доцент,
заступник декана з навчально-методичної роботи факультету з підготовки слідчих Львівського державного університету внутрішніх справ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ЯК ДЖЕРЕЛО УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

На основі аналізу правових систем Австрії та Росії досліджено організаційно-функціональні засади місцевого самоврядування на західноукраїнських землях, що знаходилися у складі Російської й Австро-Угорської імперій у XVIII – на початку XX ст. та Польщі в міжвоєнний період.

Ключові слова: сейм, місцеве самоврядування, земство, воєводство, гміна, староста, префекти, комісаріати, автономія, громада.

На основании анализа правовых систем Австрии и России исследуются организационно-функциональные основы местного самоуправления на западноукраинских землях, которые находились в составе Российской и Австро-Венгерской империй в XVIII – в начале XX в. и Польши в межвоенный период.

Ключевые слова: сейм, местное самоуправление, земство, воєводство, гмина, староста, префекты, комиссариаты, автономия, община.

The organizational and functional principles of local self-government in western Ukraine being a part of Russian Austrian-Hungarian Empire in the 18th – beginning of the 20th centuries and in Poland during the period between the two wars are under research on the basis of the analysis of Austria and Russia legal systems.

Keywords: the Sejm, local self-government, province, leadman, prefects, commissariats, autonomy, community.

Дослідження проблем парламентаризму має міждисциплінарний характер, про що свідчать історичні, історико-правові, правові, філософські, політологічні, соціологічні та психологічні праці науковців. У сучасній науці поширені два основні підходи до розуміння феномену парламентаризму. Відповідно до першого парламентаризм розглядають як форму державного правління. У межах другого підходу

парламентаризм трактують як систему організації та функціонування державної влади, що базується на розподілі влади, множинності інтересів різних соціальних груп, політичному плюралізмі. По суті, йдеться про режим обов'язкової політичної солідарності між народом і органом або органами, які визнаються авторитетними виразниками народної думки. Саме тому цивілізаційний підхід як один із концептуальних підходів історико-правової науки пов'язує парламентаризм із самоврядуванням народу в широкому значенні цього поняття. Визначальною рисою історії самоврядування українського народу є народоправство, тобто представництво народу в державних органах. Аналіз вітчизняної суспільно-політичної думки показав, що парламентаризм розглядається насамперед як принцип, у якому адекватно втілюється ідея народного та національного суверенітету і представництва. У періоди бездержавності традиція представництва утримувалася, зберігалася та захищалася шляхом участі в діяльності представницьких органів держав, до складу яких входили українські землі, а також у місцевому самоврядуванні. І якщо досвід участі у вищих представницьких органах не був цілісним, то в місцевому самоврядуванні він став стійкою традицією. Тому в моменти відновлення державності досвід місцевого самоврядування становив основу розвитку українського парламентаризму.

Відтак критичне осмислення історії місцевого самоврядування на західноукраїнських землях дозволяє вивчити і зрозуміти реальне втілення одного з принципів парламентаризму – принципу представництва, а також інституціоналізації владних відносин, які здійснюються за принципом розподілу влади.

Вивчення історичного досвіду місцевого самоврядування, зокрема Австрії та Росії, до складу яких входили українські території, дає змогу уникнути помилок у процесі підготовки змін до Конституції України та нового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Окремі аспекти досліджуваної проблеми вперше розглядалися у працях відомих класиків української та зарубіжної історико-правової науки М. Владимирського-Буданова, Ф. Тарановського, Ю. Панейка, Л. Дюгі, І. Редліха, М. Коркунова, Я. Олесницького.

Після проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) вітчизняні науковці формують нові, сучасні підходи до інституту

міського самоврядування в межах історії місцевого самоврядування в Україні. Цій проблемі значну увагу приділяли О. Батанов, О. Бориславська, П. Гураль, О. Головка, І. Грицяк, В. Кампо, В. Кульчицький, В. Кіселічник, М. Кобилецький, В. Куйбіда, В. Лемак, М. Никифорак, В. Семків, І. Усенко та ін.

Зазначимо, що О. Батанов висвітлює ідеї про наступність самоврядної традиції українців. Дослідженню територіальної громади України, її еволюції, ролі та значення в розвитку суспільства та держави присвячена монографія П. Гурала. Цікавий погляд В. Кіселічника – він запропонував розглядати історію місцевого самоврядування як самостійний напрям історико-правових досліджень, складник науки про місцеве самоврядування. Спільні типологічні риси в становленні самоврядування на межі трьох століть – XIX, XX і XXI – розкриває монографія О. Ярмиша та О. Головка. У своїх попередніх наукових працях автор статті вперше пов'язав історію самоврядування в Україні з традицією українського парламентаризму. Розуміння парламентаризму не лише як політико-правового, а й соціокультурного явища, що закономірно виникає на певному етапі розвитку цивілізації, відкриває додаткові можливості для вивчення історії місцевого самоврядування як складника традиції українського парламентаризму [1]. Водночас залишаються питання, що потребують ширшого і поглибленого аналізу істориків-правознавців.

Міське самоврядування – самостійна форма народовладдя. Його ідея має витоки з часу існування територіальної сусідської общини. Започатковане в добу Київської Русі, міське самоврядування пройшло складний шлях, мало різні етапи та форми розвитку і зазнало впливу різних політичних культур.

Наступним етапом у розвитку самоврядування в Європі загалом та Україні зокрема стало поширення міського права (зокрема магдебурзького), яке отримали більшість міст України в XVI–XVII ст.

Становлення, зміцнення та поступальний розвиток місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з теорією і практикою міжнародного права в тій частині, що стосується визначення і захисту прав національних меншин в складі суверенних унітарних держав [15, с. 6].

Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях було пов'язане з розвитком конституціоналізму та парламентаризму Австрії та Росії, до яких вони входили після трьох поділів Польщі (1772, 1793, 1795).

Землі, що відійшли до Австрії 1772 р., називалися Королівство Галичини і Лодомерії. Галичина поділялася на Східну (з центром у Львові) й Західну (з центром у Кракові). Третього травня 1815 р. Віденський конгрес юридично закріпив загарбання Австрією Галичини [3, с. 9]. З кінця XVIII ст. в Галичині та Буковині була ліквідована польська правова система, натомість запроваджена австрійська. Патентом 13 червня 1775 р. австрійська влада скасувала інститут польських сеймиків і створила Галицький становий сейм у Львові як представницький орган різних соціальних верств галицького краю. Він мав досить обмежені функції. До складу Галицького сейму 14 березня 1787 р. ввійшли депутати від Буковини, яка вже з 1786 р. підпорядковувалася галицькій адміністрації. Але за імператора Франца I фактично не було ані станової організації, ані сейму. І лише після Віденського конгресу через два роки (1817) відновив роботу Галицький сейм. Фактичним керівником краю був губернатор, який мав широкі повноваження і призначався австрійським імператором.

Після демократичних революцій у Європі (1848) на території Галичини політику германізації змінила політика колонізації. Незважаючи на те, що більшість населення Галичини були українцями, полякам надавалася перевага у політичній, економічній і духовній сферах [10, с. 142–143].

У середині XIX ст. в Австрії було здійснено низку реформ, у тому числі й реформу місцевого самоврядування, а 1866 р. проведено нову адміністративно-територіальну реформу. Вся територія Галичини була поділена на 76 повітів. З часом їх кількість зросла і досягла у 1910 р. – 81 (у Східній Галичині – 51, у Західній – 30) [13, с. 172–173]. Головними суб'єктами місцевого управління залишалися повіти, очолювані старостами та начальниками повітів. Низовими (базовими) органами місцевої влади були сільські й міські гміни [11, с. 45].

1862 р. було прийнято загальнодержавний закон «Про місцеве самоуправління», а 1866 р. на його підставі видано «крайові громад-

ські закони», в яких стверджувалося, що села, міста й містечка мають право на самоврядування. Відповідно до цього закону створювали повітові громади (гміни), територіальні межі котрих збігалися з межами повітів. Органи повітової громади: повітова рада – керівний орган і повітовий комітет – виконавчий орган. Головою повітового комітету був зазвичай повітовий староста (свою посаду він обіймав лише після затвердження імператором). Повітові органи самоврядування повністю контролювалися органами урядової адміністрації [11, с. 46].

Упродовж тривалого періоду відбувався процес розвитку міського самоврядування на Буковині, яка була в складі Австрії, а з 1787 р. – округом Галичини аж до 1849 р., отримавши статус окремого краю зі своєю адміністрацією. У березні 1861 р. крайовий статус Буковини був піднесений до рангу герцогства. Тут адміністративно-правові відносини ґрунтувалися на принципах магдебурзького права, що узаконювало стан міського населення як окремий, самостійний проша-рок і визначало основні норми міського самоврядування.

Після австрійської окупації адміністративним центром Буковини стали Чернівці. Тут із жовтня 1781 р. функціонувало міське управління в складі міського судді, чотирьох радикалів (або батьків міста) і писаря [14, с. 179].

Перші вибори до Чернівецької міської ради (управління) відбулися 7 травня 1786 р. Невдовзі Буковина стала 19-м округом Галичини, а Чернівці перетворилися на головне окружне місто й отримали статут, що запровадив автономію міської громади. Він налічував 109 статей. Управління Чернівцями здійснювала рада громади, яка була постановляючим і контролюючим органом, а магістрат – адміністративним, виконавчим [14, с. 186]. Потім міська управа була реорганізована у магістрат з обмеженими правами.

«Загалом, – зазначає дослідник М. Никифорак, – громадське самоврядування забезпечувало виконання урядових рішень і досить ефективне управління громадським життям без додаткового державного фінансування, сприяло підвищенню політичної культури населення» [14, с. 332].

Російські органи державного управління після приєднання України до Росії 1654 р. розпочали уніфікацію, тобто процес поширен-

ня царської влади, законів і розпоряджень, контрольних функцій і на Україну. Вже за Петра I на початку XVIII ст. Україна стає об'єктом внутрішньої політики імперської Росії.

Російська імперія (до її складу входило 85 % сучасних земель України) наприкінці XVIII – у першій половині XIX ст. зміцнилася як поліцейсько-бюрократична самодержавна система, остаточно ліквідувала рештки автономії управління в Україні, в тому числі українські форми місцевого самоврядування. У 80-х роках XVIII ст. українські землі ввійшли до складу новостворених намісництв: Київського, Харківського, Чернігівського та Новгород-Сіверського. Паралельно з намісництвами був поділ на губернії [6, с. 62]. Було завершено перетворення намісництв на губернії, створено місцевий апарат управління за зразком губерній центральної Росії.

Становлення місцевого самоврядування в Росії пов'язують із земською та міською реформами Олександра II. У 1864 р. Положенням про губернські та повітові земські установи було запроваджено інститут земств [10, с. 130–131]. Спочатку вони вводились у південних і лівобережних губерніях. У зв'язку з польським повстанням 1863 р., в якому брала участь і частина «хлопоманів», на Правобережній Україні інститут земств тривалий час не впроваджувався. Земську реформу тут проведено лише 1911 р.

Міське самоврядування в Російській імперії здійснювалося на підставі «Городового положення» від 16 червня 1870 р. Положення визначало, що органами міського громадського управління є міські виборчі збори, міська дума й міська управа. Міські виборчі збори раз на чотири роки обирали гласних міської думи. Право голосу мав кожен мешканець міста за умови, що він був російським підданим, віком від 25 років, володів у місті нерухомим майном, не мав боргів із міських податків і зборів. Міські виборчі збори обирали міську думу, а вона в свою чергу – міську управу в складі міського голови, членів міської управи й секретаря думи.

Унаслідок урядових застережень проведення міської реформи в Україні розтягнулося на 14 років. «Місьцеве самоврядування, – зазначає П. Гураль, – не мало можливості розвивати свої самоврядні функції і повноваження, перетворюючись на одну з ланок системи управління царської влади» [5, с. 267].

Незважаючи на те, що і в Австрії, і в Росії становлення системи місцевого самоврядування відбувалося під пильним контролем верховної влади, яка постійно щось зміцнювала в законодавчих актах або щось забороняла, затримувала чи відкидала, політична українська еліта в цьому процесі набувала політичного досвіду.

У площині реальних справ постало питання місцевого самоврядування для українців у зв'язку з формуванням конституційної системи УНР. У чотирьох Універсалах Української Центральної Ради значна увага приділялася проблемі місцевого самоврядування, яка була закріплена в ст. 5 Конституції УНР та після створення Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР), землі якої тривалий період перебували під юрисдикцією австрійського цісаря [4, с. 135]. Першим державним правовим актом із місцевого самоврядування став «Закон про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки» від 16 листопада 1918 р. Закон залишав чинним австрійське законодавство в тій частині, в якій воно не суперечило інтересам держави. Державний секретар (міністр) внутрішніх справ призначав і звільняв повітових секретарів, котрі у свою чергу призначали та звільняли громадських і міських комісарів [16, с. 169]. На території ЗУНР існував повітовий адміністративно-територіальний поділ.

Оскільки західноукраїнські землі тривалий час перебували в складі різних держав, то організація місцевого самоврядування в Галичині, на Волині, Поліссі, Холмщині й Підляшші була специфічною. Так, у Східній Галичині правовий статус сільських громад визначався австрійським законом від 12 серпня 1866 р. «Про устрій громад і громадську виборчу ординацію» (зі змінами та доповненнями від 26 липня 1919 р.) і польськими законодавчими актами – законом від 26 липня 1919 р. «Про злуку двірських обшарів з громадами», виконавчим розпорядженням міністра внутрішніх справ від 27 липня 1927 р. до закону від 26 липня 1919 р., розпорядженням польської Ліквідаційної комісії від 23 листопада 1918 р. «Про введення до громадської виборної ординації четвертого кола» [11, с. 67–68]. У містах самоврядування визначалося законом від 13 березня 1889 р. «Про громадський закон для 30 більших міст» і законом від 3 липня 1896 р. «Про громадський закон для менших міст, містечок і біль-

ших громад» (міста Львів і Краків мали окремі статути). Розпорядження польської Ліквідаційної комісії від 23 листопада 1918 р. поширювалося і на міста. На Волині та Поліссі статус сільських громад визначався розпорядженнями генерального комісара східних земель від 26 вересня 1919 р. «Про громадську самоуправу» та від 25 червня 1919 р. «Про тимчасову виборчу ординацію до громадських зборів і рад». У містах керувалися розпорядженнями генерального комісара східних земель від 25 червня 1919 р. «Про вибори до тимчасових міських рад» і від 14 серпня 1919 р. «Про міський закон». На Холмщині й Підляшші сільські громади керувалися законом від 12 лютого 1864 р. «Про громадську самоуправу», декретом від 27 листопада 1918 р. «Про утворення громадських рад», виборчим регламентом до громадських рад у сільських громадах колишнього Конгресового Королівства від 1 червня 1927 р., а в містах – декретом від 13 грудня 1918 р. «Про вибори до міських рад на території бывшего Конгресового Королівства», декретом від 4 лютого 1919 р. «Про міську самоуправу», законом від 20 лютого 1920 р. у справі зачислювання міських осель до міст, розпорядженням міністра внутрішніх справ про виборчий регламент до міських рад від 24 травня 1927 р. [11, с. 68].

Польський парламент 23 березня 1933 р. прийняв закон про внесення змін у місцеве (сільське, міське та повітове) самоврядування, залишивши сутнісну основу австрійської правової бази, на якій розвивалося місцеве самоврядування в Галичині у другій половині XIX ст. і в передвоєнні роки. Зберігали чинність прийняті Галицьким сеймом закони (з певними змінами) про сільське (1866) та міське (1889) самоврядування [2, с. 3].

У Галичині з повітів виокремлено міста: Перемишль, Дрогобич, Борислав, Станіслав, Коломию і Тернопіль. Тут обирався президент міста. Міські ради обиралися терміном на п'ять років. Працівників міської управи (фахівців) вибирали на десять років. Повноваження членів міської управи припинялися в день обрання її нового складу.

Право голосу мав кожен громадянин віком від 24 років, що мешкав на цій території не менше року. Особи, котрі були притягнуті до кримінальної відповідальності, позбавлялися виборчого права. Громадяни, яким на день виборів виповнилося 30 років, мали пасивне виборче право. За законом, членом міської та повітової ради, місь-

ким лавником, війтом, підвійтом, бурмістром та віце-бурмістром могли бути обрані особи, котрі володіють польською мовою. Службовцям державних органів і військовослужбовцям не дозволялося бути членами органів самоврядування [17, с. 110].

Закон передбачав, що вибори до міської ради мають відбуватися на основі загального, рівного й прямого виборчого права таємним голосуванням на пропорційній основі. Вся територія міста була поділена на округи, в яких обиралося не менше трьох кандидатів. Міська рада мала такі повноваження: обрання міської управи; ухвалення регламенту роботи ради; встановлення штатної чисельності органів самоврядування і розміру заробітної плати для працівників цих органів; визначення прав та обов'язків службовців органів місцевого самоврядування; прийняття дисциплінарних статутів; прийняття локальних нормативних актів з питань, що належали до компетенції органу самоврядування, утворення власних комісій тощо [11, с. 71–72].

Згідно із законом від 25 березня 1933 р. про внесення змін у місцеве самоврядування (сільське, міське та повітове), міське управління складалося із шести відділів: загального, фінансового, суспільного, громадського, технічного, адміністративного. Крім того, самостійно діяли відділення міського контролю, які перебували під безпосереднім керівництвом бурмістра або президента. Кожен відділ у свою чергу розподілявся на реферати (столи-відділення) міського контролю під безпосереднім керівництвом бурмістра. Окрему організаційну ланку становили референти (референтури).

Найнижчою ланкою територіально-адміністративного устрою Польщі були гміни. Їхня кількість у повітах коливалась у Галичині від 9 до 14, а на інших українських землях – від 5 до 8. Гміни в Галичині успадкували території попередніх австро-угорських територіальних громад, на Волині, Підляшші і Холмщині – територію російських волостей [6, с. 105].

Загалом польська система управління вирізнялася централізацією та посиленням антиукраїнської політики, особливо під час диктатури Ю. Пілсудського. Становлення і розвиток місцевого самоврядування на західноукраїнських землях органічно пов'язані з європейською теорією і практикою міжнародного права у сфері захисту прав

національних меншин. У 60-х роках XIX ст. ідеї місцевого самоврядування в Австро-Угорщині та Росії переходять у площину реальних справ, втягуючи у свою орбіту етнічних українців, насамперед політичну еліту. Після відродження 1918 р. незалежної Польщі українці в складі представницьких керівних органів, передусім у вищих державних органах ЗУНР, а після її падіння – у польському парламенті набувають практичного політичного досвіду впровадження і розвитку місцевого самоврядування на західноукраїнських землях.

Традиція самоврядування загалом забезпечила дві умови, необхідні для становлення та розвитку вітчизняного парламентаризму: інститутів народоправства та представницької влади. Історико-правовий досвід представництва українців в державних органах і органах самоврядування має не тільки інтелектуальний, а й виховний потенціал. Сучасний український парламентаризм можна характеризувати як інституційно сформовану, але змістовно недостатньо наповнену систему владних відносин, яка базується на формальному визнанні демократичних основ взаємодії держави, суспільства, особи. Отже, історія українського парламентаризму дійшла до точки трансформації парламентаризму формального в реальний.

Список використаних джерел

1. Батанов О. В. Територіальні громади – основа місцевого самоврядування в Україні. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України / О. В. Батанов, В. Ф. Погорілко (заг. ред.). – К., 2001. – 260 с.
2. Баран С. Новий самоуправний закон / С. Баран. – Л. : Діло, 1933. – 72 с.
3. Вергановський В. Значіння правного інтересу в цивільному процесі / В. Вергановський. – Л., 1906. – 116 с.
4. Грицак Я. Й. Нарис історії України: формування модерної української нації / Я. Й. Грицак. – К. : Генеза, 1996. – 360 с.
5. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження / П. Ф. Гураль. – Л. : Край, 2009. – 468 с.
6. Дністрянський М. С. Кордони України. Територіально-адміністративний устрій / М. С. Дністрянський. – Л. : Світ, 1992. – 144 с.
7. Енциклопедія українознавства : Словникова частина / за ред. В. Кубійовича. – Л., 1994. – 1112 с.
8. Історія держави і права України : підруч. : у 2 ч. / Л. Й. Рогожин, М. М. Страхов, В. Д. Гончаренко та ін. ; за ред. акад. АПрН України А. Й. Рогожина. – К. : Ін Юре, 1996. – Ч. 1. – 368 с.

9. Історія української Конституції / упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Право, 1997. – 192 с.
10. Кульчицький В. С.. Історія держави і права : навч. посіб. / Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. – К. : Атіка, 2006. – 352 с.
11. Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування / В. Куйбіда– Л. : Літопис, 2001. – 375 с.
12. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Н. М. Коркунов. – М., 1909. – 537 с.
13. Макарчук С. Писемні джерела з історії України : курс лекцій / С. Макарчук. – Л. : Світ, 1999. – 352 с. ; іл.
14. Никифорак М. М. Буковина в державно-правовій системі Австрії (1774–1918 рр.) / М. М. Никифорак. – Чернівці : Рута, 2004. – 384 с.
15. Олесницький Я. Права меншостей. Нарис з міжнародного права / Я. Олесницький. – Л., 1923. – 48 с.
16. Тищик Б. Й. Західноукраїнська Народна Республіка (1918–1923). Історія держави і права / Б. Й. Тищик. – Л. : Тріада плюс, 2004. – 392 с.
17. Учреждения Западной Украины до воссоединения в едином Украинском социалистическом государстве. – Л. : Изд-во Львов. ун-та, 1955. – 180 с.