

АПАРАТ УПРАВЛІННЯ ГАЛИЧИНОЮ В УМОВАХ УТВЕРДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ НОРМ АВСТРО-УГОРЩИНИ

Євдокимов В. В.

У статті досліджуються правові основи формування та функціонування адміністративного апарату управління Галичиною в період її перебування у складі імперії Габсбургів. Акцентується увага на реформуванні адміністративного апарату відповідно до конституційних реформ 1860-х рр. Апарат управління Галичиною визначається як складний механізм організації крайової влади, що функціонував під керівництвом намісника (губернатора). Чітке регулювання функцій апарату управління, зокрема, у сфері законотворення було ефективним та забезпечувало недопущення ідей федералізму.

Ключові слова: Австро-Угорщина, намісник, апарат управління Галичиною, законодавство, конституційні норми, адміністративний апарат.

В статье изучаются правовые основы формирования и функционирования административного аппарата управления Галиции в период ее пребывания в составе империи Габсбургов. Акцентируется внимание на реформировании административного аппарата в соответствии с конституционными реформами 1860-х гг. Аппарат управления Галицией определяется как сложный механизм организации краевой власти, который функционировал под руководством наместника (губернатора). Четкое регулирование функций аппарата управления, в том числе, в сфере законотворчества было эффективным и обеспечивало недопущение идей федерализма.

Ключевые слова: Австро-Венгрия, наместник, аппарат управления Галицией, законодательство, конституционные нормы, административный аппарат.

The article investigates the legal foundations of the formation and functioning of the administrative apparatus of management of Galicia during its period of being in the Habsburg Empire. The emphasis is on reforming the administrative apparatus in accordance with the constitutional reforms of the 1860's. The Galician administration apparatus is defined as a complex mechanism of organization of the regional power, which operated under the direction of the governor (governor).

It is noted that the constitutional law of the Habsburg Empire formed a clear system of provincial governments that were formally divided into legislative and executive branches of government. The Legislature, in view of its competence and function, was the National Sejm, and an executive state administration, which consisted of several different and interrelated institutions headed by the governor (governor). Formation of the regional administration or the administration of Galicia took place in 1848-1866, and finally fixed in 1862-1866. In a short time, an efficient state apparatus was established in Galicia, which effectively regulated internal legal relations. Formally, being the executive body, the National Council and the governor, had the right of legislative initiative, which theoretically could provoke a confrontation with the National Sejm, as their powers were duplicated.

As a result of all administrative changes, the wide scope of powers of the governor of Galicia was legally established, this, with the help of the National Council, consists of nine departments. These powers partly duplicated the powers and limits of the legislative initiative of the Galician Sejm, but given the

fact that the governor had the right to attend the sessions of the Sejm, and the deputies addressed him with a reference to the questions raised, one can suppose that these two higher state institutions of the region worked in a consolidated manner.

The city and city administration authorities formed the so-called "communal government". City and municipal councils were endowed with equal rights. The process of urbanization has led to the fact that cities began to form their own statutes and organize self-governing bodies. The municipalities had real self-governing powers, and the influence on them by the governor or the Regional Council was minimal. Formally, such a system was a manifestation of democracy.

Key words: Austro-Hungary, viceroy, Galician administration apparatus, legislation, constitutional norms, administrative apparatus.

Постановка проблеми та її актуальність. Упродовж останніх років увага науковців виправдано прикута до історико-правового минулого українських земель. Особлива увага звертається на XIX ст., час, коли відбувалася трансформація правових систем, формування націй і національних держав у Європі. Якщо Наддніпрянина, яка входила до імперії Романових, відчувала на собі посилення шовіністичного імперського тиску, то західноукраїнські землі, зокрема Галичина, що перебували у складі Австрійської (Австро-Угорської) імперії, отримали можливість для розвитку не лише національної культури, але й правової думки.

У 1860-х рр. в Австро-Угорщині утвердився конституційний лад, який мав вагомий вплив на правову систему країни. Було започатковано систему імперського та крайового парламентаризму. Органи крайової адміністрації перетворилися на дієві інститути регулювання внутрішнього життя. У Галичині утвердження нових адміністративних інститутів відбувалося подекуди швидше, ніж в інших провінціях, а наявність національного питання (українсько-польського політичного протистояння) дало змогу австрійській владі застосувати ефективні заходи з недопущення федералістичних і відцентрових тенденцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження правового статусу Галичини у складі Австро-Угорщини зумовило інтерес серед науковців ще на межі XIX – XX ст. У цьому плані вартими уваги є наукові роботи К. Левицького. У радянський період єдиним практичним дослідником проблематики був В. Кульчицький, який продовжив свої дослідження в умовах незалежності. Упродовж останніх десятиліть чимало уваги звертають уваги на особливості правового розвитку Галичини. Однак відсутні дослідження, які акцентують увагу на функціях та правовому статусі апарату управління Галичиною на чолі з намісником, а також його взаємодії з Крайовим сеймом.

Євдокимов В. В., 2018

Методологічною основою дослідження стали праці таких українських та іноземних учених, як І. Бойко, А. Дзядзьо, М. Матаньяк, О. Мікула, В. Кульчицький, Г. Зейдерер та інших дослідників.

Метою статті є аналіз правових аспектів функціонування апарату управління Галичиною в другій половині XIX ст., а також систематизація основних функцій намісника, старостів, органів міського самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Конституційне законодавство імперії Габсбургів сформувало чітку систему органів управління провінціями, які формально ділилися на законодавчу та виконавчу гілки влади. Законодавчим органом з огляду на компетенцію та функції був Крайовий сейм, а виконавчим – державна адміністрація, яка складалася з кількох різних і взаємопов'язаних інституцій на чолі з губернатором (намісником). Формування крайової адміністрації або апарату управління Галичиною відбувалося у 1848-1866 рр., а остаточно закріплено в 1862-1866 рр. [2].

Основним органом у системі крайової адміністрації була Крайова рада, що складалася з 26 осіб під керівництвом губернатора (намісника). Члени Крайової ради, окрім губернатора, обиралися терміном на чотири роки і займалися внутрішніми справами провінції, а саме: статусом доріг, системи освіти, охорони здоров'я, банківської справи та благодійності. Окремі члени Крайової ради обиралися на 6 років [2]. Іншу частину апарату управління становили органи місцевої влади, що створювалися в повітах та містечках. У 1886 р. у сеймі було прийнято закон про муніципалітети та судові райони, що регулював сферу повноважень місцевих органів. З часом з огляду на розвиток міст і ріст населення трансформувалася система муніципалітету.

У 1871 р. внаслідок політичних домагань поляків у Відні було створено «міністерство у справах Галичини», яке контролювало особливості реалізації системи права в Галичині, а також давало пропозиції імператору та уряду стосовно реформування внутрішньої системи провінції [1, с. 41].

Отже, за короткий час в Галичині був створений дієвий державний апарат, який ефективно здійснював регулювання внутрішньоправовими відносинами. Формально будучи виконавчим органом влади, і Крайова рада, і губернатор володіли правом законодавчої ініціативи, що теоретично могло спровокувати протистояння з Крайовим сеймом, оскільки їхні повноваження дублювалися.

Основним нормативним актом, що регулював сферу діяльності намісника, було імперське розпорядження від 26 червня 1849 р. [3, с. 139]. Впровадження інституту крайового намісника (губернатора) було зумовлено революційними подіями 1848-1849 рр., а також частковим обмеженням конституційних прав. Для більшого контролю за провінціями, які стали осередками революційної боротьби, створювалися інститути крайових намісників, які мали від імені імператора здійснювати контроль на місці.

Основні повноваження губернатора зводилися до кількох основних напрямів. По-перше, він здійснював імплементацію законів, дбав про безпеку та громадський порядок у провінції. По-друге, він ніс повну відповідальність за діяльність крайової адміністрації, контролював президентів округів і старост. Особою, що контролювала роботу крайового намісника, був міністр внутрішніх справ Австрійської імперії.

Ми погоджуємося з думкою польських дослідників А. Дзядзьо та М. Матаньяка, що внаслідок реформи було впроваджено монархічну систему адміністративного управління [3, с. 139]. Монархізм являв собою реконструкцію бюрократичного апарату монархії, що існував до 1848 р. [5, с. 191].

На початку 1860-х рр. у зв'язку з необхідністю економії державного бюджету у Відні знову повернулися до ідеї централізації влади в Галичині та відповідного об'єднання краю довкола адміністративних установ Львова. Таке рішення було вигідне виключно полякам, оскільки вони таким способом формально визнавалися єдиною етнічною групою, що дало підстави стверджувати про утворення так званої «польської автономії Галичини». Ідеї федералізму, які діяли у 1850-х рр., були замінені у 1861 р. на ідеї централізму. Виданий 19 листопада 1861 р. наказ імператора передбачав передачу всієї влади в Галичині губернатору, який формально підпорядковувався крайовим радам у Львові та Кракові [2]. Формально Крайові ради Кракова та Львова були незалежними одна від одної, а безпосередні дії губернатора стосувалися східної частини Галичини. Новий адміністративний поділ набув чинності з 26 травня 1862 р. Для ефективнішої реалізації чергової реформи у Кракові була створена депутатська комісія, до повноважень якої входили справи, аналогічні діям губернатора у Східній Галичині. Губернатор здійснював вплив на регіон довкола Кракова тільки у разі регулювання питань, пов'язаних з управлінням державними коштами, затвердженням концесій, питаннями національних і державних доріг та армії [3, с. 140].

Однак ослаблення Австрійської імперії в середині 1860-х рр. призвело до чергового витка реформи та повернення у 1865 р. до ідеї федеральної моделі держави. Для задоволення державницьких вимог поляків у 1866 р. намісником краю був призначений А. Голуховський, який за короткий час сформував чіткий централізований адміністративний апарат і поширив свою владу на всю Галичину [3, с. 140].

Видана 23 січня 1867 р. постанова передбачала утвердження системи крайового самоврядування на чолі з губернатором з центром у Львові, якому підпорядковувалися 74 повітові старости. Відповідно, скасовувалися всі органи місцевої адміністрації, що діяли у Кракові. Нова адміністративна структура Галичини почала функціонувати 28 лютого 1867 р. [3, с. 141].

Остаточне утвердження апарату управління Галичиною відбулося після прийняття грудневої конституції 1867 р., яка закріпила дію постанови від 23 січня 1867 р. Єдина відмінність полягала у розмежуванні адміністративної та судової гілок влади шляхом ліквідації залишків судової юрисдикції старост. Окрім того, старости призначалися не губернатором, а міністром внутрішніх справ. Як засіб до запобігання ідеї федералізму, одна із статей закону, що регулював повноваження губернатора, передбачала, що уряд може розглянути питання про дострокове припинення його повноважень [1, с. 42].

Внаслідок усіх адміністративних перетворень законодавчо була закріплена широка сфера повноважень губернатора Галичини, який за допомогою Крайової ради у складі дев'яťох департаментів здійснював:

1) контроль за органами правопорядку (поліція, жандармерія), економікою краю, роботою старост, а також ведення справ дворянства;

2) контроль за діяльністю релігійних організацій (Конституція 1867 р. гарантувала рівноправність церков католицького, греко-католицького та протестантського обрядів);

3) регулювання питань «національної культури» (широкий спектр внутрішньогосподарських проблем краю), господарства, торгівлі, промисловості, організація гільдій, питання лісового господарства, податкові та кадастрові питання;

4) військові справи, організація роботи міських і сільських муніципалітетів;

5) питання державної освіти (у межах, що не належали до компетенції Національної шкільної ради);

6) гуманітарні питання (санітарія, утримання благодійних установ, контроль за діяльністю громадських об'єднань);

7) питання інфраструктури (будівництво доріг, залізниць, річкового транспорту), питань громадянства та судочинства;

8) регулювання фінансових питань краю (крайовий бюджет);

9) регулювання земельних відносин [3, с. 144-145].

Ці повноваження частково дублювали повноваження та межі законодавчої ініціативи Галицького сейму, але з огляду на те, що губернатор мав право відвідувати сеймові засідання, а депутати адресували йому звернення стосовно наведених питань, можна припустити, що ці дві вищі державні інституції краю працювали консолідовано.

Формальна відмінність між губернатором і крайовим сеймом полягала у тому, що перший – був представником імператора та належав до чиновників першого (найвищого) рангу, тоді як депутати, повноваження яких гарантувалися конституцією, належали до чиновників другого рангу. Таке співвідношення було рудиментом середньовіччя й обмежувало сферу поширення конституції. Губернатор, який безпосередньо підпорядковувався монарху, залишався поза межами конституційної відповідальності. Для протидії такій ролі губернатора імперський уряд удавався до специфічних дій і наділяв самоврядними повноваженнями (аналогічними до губернаторських) окремих старост. З часом склалася практика, коли під прямим контролем губернатора перебували тільки чотири староства – у Львові, Жовкві, Раві та Городку [3, с. 146]. Уся решта територія Галичини була умовно розподілена між іншими сімома староствами.

За таких умов старости отримали широкі повноваження, які зводилися до п'яти пунктів:

1) контроль за органами місцевого самоврядування;

2) каральні функції у вигляді догани, утримання заробітної плати місцевим посадовцям;

3) наглядові функції за діяльністю місцевих органів влади;

4) контроль і моніторинг загроз національної безпеки в краї (запобігання соціальним виступам);

5) утримання та забезпечення військових, що розквартировуються на підконтрольній їм території (це давало змогу використовувати військових у разі потреби придушення соціальних виступів).

Так само як змінювалися повноваження та сфера впливу губернатора, змінювався і управлінський апарат намісництва, який йому підпорядковувався. Найбільший апарат управління губернатора був сформований у 1890 р., коли посаду намісника Галичини обіймав Казимир Бадені. Крайовий уряд складався з 13 відомств. Головну роль серед цих відомств відіграв президентський відділ, який володів широким спектром повноважень, серед яких, на нашу думку, доцільно виокремити такі найважливіші:

1) нагляд за здійсненням повноважень органів самоврядування та органів поліції, зокрема призначення працівників, розподіл за місцем роботи, надання відпусток та інше;

2) контроль за діяльністю закладів вищої освіти (гімназій);

3) взаємодія з представниками духовенства, зокрема надання державного дозволу на реєстрацію церковних інституцій;

4) питання виборів до імперського парламенту, Крайового сейму та повітових органів, взаємодія із сеймом;

5) контроль за пресою, видача офіційної державної газети «Gazeta Lwowska» («Львівська газета»);

6) регулювання сфери культури, крайового господарства;

7) контроль за дотриманням цивільних правовідносин;

8) контроль за роботою судових органів.

Формально всі ці повноваження розподілялися між відділами Крайового уряду та ділилися на більш дрібніші, що давало можливість сформувати чіткий і дієвий апарат внутрішньополітичного розвитку провінції.

Що стосується органів управління містами та селищами, то вони формували так звані «комунальний уряд». Цікаво, що міські та гмінні ради були наділені рівними правами. Кожне село чи кілька сіл утворювали гміну, яка складалася з гмінної ради як законодавчого і наглядового органу, а також уряду гміни як виконавчого органу [2]. Посади в міських і гмінних радах були виборними, але самі вибори були недемократичними. Термін повноважень працівників місцевих органів влади становив три роки, а кількість посадовців коливалася від 8 до 36 членів. До компетенції цих органів належали питання освіти, шляхів сполучення, місцевої поліції, бюджету, благодійності та інші.

Процес урбанізації призвів до того, що міста почали формувати власні статuti та організовувати самоправні органи влади. Наприклад, станом на 1889 р. самоврядні органи міського самоврядування, що діяли на підставі власних міських статутів, окрім Кракова та Львова, ще мали 30 міст, а напередодні Першої світової війни понад 140 [2]. Самоврядні органи міст склалися з 18-36 членів, термін повноважень яких становив 6 років. Найчисленнішими були ради Львова (100) та Кракова (60). Основну роль у системі міського самоврядування відіграв магістрат, який складався з міського голови (у Кракові та Львові замість міського голови існувала посада президента міста – В. Є.), депутатів і радників. Треба зауважити, що муніципалітети володіли реальними самоврядними повноваженнями, а вплив на них із боку губернатора чи Крайової ради був мінімальним. Формально така система була виявом демократії.

Висновки. Отже, апарат управління Галичиною являв собою складну і водночас ефективну бюрократичну систему, що була сформована в кінці XVIII ст. і внаслідок кількох реформ функціонувала до останніх років існування Австро-Угорщини. Основи нової системи самоврядування були закладені в так звану «бахівську епоху» і, незважаючи на реакційний характер, дали змогу ефективно функціонувати після конституційних перетворень. Основою апарату управління краєм став губернатор, який призначався особисто імператором і був його представником в провінції. Динаміка політичних змін в імперії Габсбургів другої половини XIX – перших десятиліть XX ст. вплинула на організацію галицького губернаторства. Галичина досліджуваного періоду була одним із небагатьох країв у монархії, де на правовий статус губернатора безпосередньо впливали всі системні фрази трансформації правової системи Габсбурзької монархії (1860-1861, 1865, 1867, 1871 рр.). Обсяг завдань губернаторства, підтверджений Законом 1868 р., став основою його внутрішньої роботи. Введена тоді організаційна структура губернаторства залишалася лише з незначними змінами протягом майже 40 років.

Література

1. Кульчицький В.С., Бойко І.Й., Настасяк І.Ю., Мікула О.І. Апарат управління Галичиною в складі Австро-Угорщини. Львів: «Тріада плюс», 2002. 88 с.
2. Autonomia galicyjska https://sciaga.pl/tekst/25086-26-autonomia_galicyjska.
3. Dziadzio A., Mataniak M. Namiestnictwo galicyjskie (1867-1914). Organizacja i zadania Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa. T. 11. 2018. Zeszyt 1 S. 137-167. URL: <http://www.ejournals.eu/Krakowskie-Studia-z-Historii-Panstwa-i-Prawa/2018/Tom-11-Zeszyt-1-2018/art/11923/>.
4. Przemiany władzy w monarchii austriackiej 1859-1867. URL: <https://social-share.historykon.pl/tagi/wegry/przemiany-wladzy-w-monarchii-austriackiej-1859-1867>.
5. Seiderer G. Österreichs Neugestaltung. Verfassungspolitik und Verwaltungsreform im österreichischen Neoabsolutismus unter Alexander Bach 1849-1859. Wien: ÖAW, 2015, 553 s.

Євдокимов В. В.,
доктор економічних наук, професор,
ректор Житомирського державного
технологічного університету