

Роль Галичини у державотворчих процесах Австрії та Австро-Угорщини (1772-1918)

Львівський національний університет імені Івана Франка

Анотація

У цій статті проаналізовано та узагальнено досвід державотворення у Австрії та Австро-Угорщині та його вплив у Галичині 1772-1918 рр. У сучасних умовах демократичного розвитку України особливого значення набуває формування концепції ефективної публічної влади, спрямованої на забезпечення гарантованих Конституцією України прав та інтересів людини і громадянина. Одним із чинників успішного розвитку України як правової держави є вдосконалення конституційно-правового статусу місцевих органів державного управління, ефективної судової системи, які слугують основою утвердження демократії, важливим механізмом реалізації державної політики на усій території України. Реформування органів публічної влади набуває особливої актуальності у умовах очищення влади (люстрації).

Пошук оптимальної моделі місцевої влади у сучасній Україні неможливий без вивчення та узагальнення національного історичного досвіду. Інститути місцевої влади та місцевого державного управління в Україні має глибокі корені та давні історичні традиції. У процесі історичного розвитку України, в умовах власної державності і у час її втрати український народ пов'язував із місцевою владою та з місцевими органами судової влади можливість брати участь у розв'язанні власних соціально-економічних, культурних та інших соціальних проблем.

Особливий інтерес серед історико-правових проблем викликає аналіз досвіду державотворення у Австрії та Австро-Угорщині та його вплив у Галичині 1772-1918 рр., оскільки окремі аспекти залишаються у недостатній мірі досліджені на цей час.

Ключові слова: Галичина, реформи, публічне управління, намісництво, крайовий сейм.

Abstract

This article has been analyzed and summarized the experience of state-building in Austria and Austria-Hungary and influence in Galicia 1772-1918. In today's conditions of democratic development of Ukraine, the concept of effective public authority, which is aimed at ensuring the rights and interests guaranteed by the Constitution of Ukraine to a person and a citizen, becomes of special significance. One of the factors of successful development of Ukraine as a legal state is to improve the constitutional and legal status of local government, an effective judicial system, which serve as the basis for the establishment of democracy, an important mechanism for implementing the state policy throughout Ukraine. Reform of public authorities is of particular relevance in terms of lustration.

The search for an optimal model of local government is impossible without studying and generalizing national historical experience. The local government and the local public administration in Ukraine have deep roots and long historical traditions. The Ukrainian people connected with the local government and with local judicial authorities the opportunity to participate in solving their own economic, cultural and other social problems.

Of particular interest in historical and legal issues is the analysis of the experience of state-building in Austria and Austria-Hungary and its influence in Galicia in 1772-1918, as some aspects remain insufficiently researched at this time.

Keywords: Galician, reforms, public administration, Galician Viceroyalty.

Сучасні процеси державотворення в Україні вимагають врахування як міжнародного, так і національного історичного досвіду. Значний інтерес викликає період перебування Галичини у складі Австрії та Австро-Угорщини (1772-1918).

Як відомо, на межі XVIII – XIX ст. на українських землях відбулися значні політичні зміни, спричинені передусім новою геополітичною ситуацією у тогочасній Центральній та Східній Європі. Політична анархія в Речі Посполитій, де конфедерати скинули з престолу короля, пришвидшила її поділи. Ослаблена війнами, внутрішніми суперечностями та шляхетською анархією, Річ Посполита була поділена між трьома монархічними державами – Австрійською монархією, Прусським королівством і Російською імперією. На початку 1772 р. між Австрією, Пруссією та Росією відбулися перемовини стосовно розподілу Речі Посполитої, що закінчилися підписанням окремої декларації, яка забезпечувала трьом названим державам однакову участь у її розподілі. Її підписала 19 лютого 1772 р. австрійська імператриця Марія Терезія, 28 лютого – прусський король Фрідріх II, 5

березня – російська імператриця Катерина II. У 1793 р. відбувся другий, а 1795 р. – третій поділ Речі Посполитої, після чого вона припинила існування.

Австрійська монархія була багатонаціональною державою, вона складалася з 11 великих народів і низки менших етнічних груп, що населяли більшу частину Східної Європи, яка становила близько 1/7 населення усього континенту. Ці народи мали різні історичні, культурні та релігійні традиції, над ними не існувало однакової системи управління. Зовсім не випадково Австрійську імперію називали «клаптиковою імперією», оскільки жодна нація чи народність не мала у Австрійській імперії більшості, то й жодна національна культура не була визначальною так, як російська культура у Російській імперії. Поширюючи свій суверенітет на нових підданих, династія Габсбургів не змінювала, принаймні, спочатку, традиційних форм державного управління у тих королівствах, герцогствах, провінціях і містах, котрі вона приєднувала. І так відбувалося не лише тому, що Габсбурги не хотіли провокувати опір, а й тому, що їм не вистачало сильних централізованих установ, необхідних для уніфікації державного управління. Відтак, аж до середини XVIII ст. Австрійська імперія була, слабо скоординованим конгломератом, який часто охоплювали економічні й політичні кризи, породжувані внутрішніми чварами та втручаннями ззовні [1, с. 192].

Багатонаціональний склад населення Австрійської монархії, порушення національних прав неавстрійських, зокрема «меншовартісних» націй, призводило до того, що національне питання стало стержнем усього політичного життя країни, а національна боротьба фактично ототожнювалась зі соціальною боротьбою народних мас проти дворян і буржуазії. Тривалий час Австрії вдавалось стримувати національно-визвольні рухи, хоча би тримати їх під контролем. Сутність цієї політики висловив австрійський імператор Франц II у розмові з французьким посланцем: «Мої народи чужі один одному: тим краще. Вони не хворіють одночасно одними і тими ж хворобами. Коли у Франції з'являється лихоманка, вона охоплює усіх вас у той же день. Я посилаю угорців в Італію, італійців – в Угорщину. Кожен пильнує свого сусіда. Вони не розуміють і ненавидять себе взаємно. З їх антипатії народжується порядок, з їх ворожечі – загальний мир». Однак політика Австрійської імперії на західноукраїнських землях була відмінною від попередньої, польської. Під час перебування українських земель, зокрема Галичини у складі Речі Посполитої, польська влада не визнавала українців за окремий народ, а вважала його частиною польської території, як законний «польський стан посідання». Польська знать зневажала національні почуття українського народу, натомість австрійська влада ставилася до українців толерантно, вважала їх окремим народом. У складнішому становищі перебували східноукраїнські землі в складі Російської імперії, яка також не визнавала українського народу, його мови, історії, традицій, що загрожувало самому існуванню українського народу, роз'єданого австрійсько-російським кордоном. Його порятунок полягав у національному відродженні, у процесі якого етнос (народ) починає відчувати себе нацією – територіально об'єднаною етнічною спільнотою, що усвідомлює історичну, культурну й економічну єдність, має спільне бачення майбутнього [2, с. 44-45]. Авторитет австрійців полягав ще й у тому, що вони займали провідні економічні позиції в усій Австрії (промисловців, банкірів, заможних землевласників), маючи, крім того, всебічну підтримку урядовців, чиновників усіх посад і рангів, офіцера, духовенства, поліції, суддів. Тобто до поневолених націй застосовувався економічний і позаекономічний примус – політичний, духовний, освітній, мовний та ін. Як наголошували австрійські правлячі кола, в Австрії офіційно визнавалася «національна ідея», землі мали національну автономію, управління країною здійснювали за принципом своєрідної федерації. Насправді ж так не було. Австрійська система управління ґрунтувалась на підпорядкування австрійцям усіх інших націй. Стосовно останніх, то національна ідея втілювалася у них хіба через дворянсько-аристократичні, промислово-фінансові й клерикальні верстви, тобто через домінуючу економічну та політичну верхівку кожної нації [3, с. 48-49]. На західноукраїнських землях, приєднаних до Австрійської імперії, мешкало чимало представників різних націй. Українці, які становили більшість населення у коронному краї Галичини, займали нижче становище. Української шляхти у Галичині не існувало, а інтелігенція була малочисельною. Тому українцями переважно управляли іноземці: у Галичині – польська шляхта, на Буковині – румунські бояри, у Закарпатті – угорські пани.

Першочергове завдання австрійської влади у Галичині полягало у тому, щоб організувати державне управління приєднаними територіями на зразок коронних земель монархії Габсбургів, запровадити там дію загального австрійського права. Декретом імператора від 16 жовтня 1772 р. у Галичині було скасовано усі польські державні установи і запроваджена нова, загальноприйнята в Австрії централізована система державного управління. Забезпечення централізації влади

покладалося на губернське правління. Його очолював губернатор, який вважався фактичним керівником краю. До складу першого губернського правління Галичини входили губернатор, два придворні радники і 17 губернських радників. З 1772 р до 1848 р. у Галичині змінилося 19 губернаторів. Губернатор Галичини мав широкі адміністративні повноваження. Його призначав і звільняв лише імператор. Діяльність губернатора підлягала суворому контролю з боку австрійського уряду. У різний час урядовими повноваженнями володіли Галицька придворна канцелярія (1772–1776), Об'єднана придворна чесько-австрійська канцелярія (1776–1782), Об'єднана придворна палата (1782–1792), Дирекція з фінансових та суспільно-політичних справ (1792–1797), Галицька придворна канцелярія (1797–1802), Об'єднана придворна канцелярія (1802–1848). Губернатор зобов'язаний був кожного тижня подавати до Відня детальні звіти про соціально-економічне та політичне становище у Галичині й про свою діяльність у вигляді витягів із протоколів (протоколом тоді називали письмову ухвалу або просто відповідь на те чи інше питання). При губернаторові діяли радники, котрі займалися другорядними справами. Губернське бюро, або президія спочатку складалося з окремих дирекцій (відділів) – журналу протоколів, реєстрації актів, експедиції, службових перекладачів тощо. Пізніше до його складу ввійшли губернатор, директор губернського бюро (президент) та придворні радники. Губернське правління складалося з департаментів. Вони виконували усю підготовчу роботу, а остаточне рішення було за губернатором. Склад департаменту і його функції постійно змінювалися. Австрійський інститут губернаторів у Галичині діяв до 1848 р. Після революції 1848-1849 рр. у Галичині було створено новий адміністративний орган австрійської влади – Галицьке намісництво, яке також поділялося на департаменти і діяло до 1918 р. У Галичині упродовж 1775-1848 рр. діяв Галицький становий сейм, а упродовж 1861-1918 рр. – Галицький крайовий сейм, до компетенції яких відносилися важливі питання політичного та економічного життя Галичини.

Приєднання Галичини до складу Австрійської монархії, а згодом Австро-Угорщини змушувало українців призвичаюватися до системи державного управління, яка існувала на Заході Європи. Австрія, а потім Австро-Угорщина відігравала роль моста між Україною та «справжнім Заходом» – території, через яку в Україну проникали передові, зокрема державні й правові ідеї. Галичина була одним із перших регіонів України, що зазнала позитивного впливу прогресивних європейських традицій в умовах Нового часу. Досвід формування та функціонування державно-правових і самоврядних інститутів у Галичині в складі Австрії й Австро-Угорщини заслуговує на увагу з погляду теорії та практики як новий напрям в українських наукових дослідженнях проблем державно-правового розвитку в Центрально-Східній Європі в період Нового часу [3, с.10].

Галичині належить також вагоме значення у державно-правовому розвитку Австрії та Австро-Угорщині. У 70–80 роках. XVIII ст. у всій Австрійській імперії здійснювалися реформи «освіченого абсолютизму», які стали першим важливим етапом формування нових органів держави з її можливостями контролю за суспільством. Політика «освіченого абсолютизму» спиралася на праці філософів, які розуміли державу як форму суспільного договору між державною владою і населенням. Реформи Марії Терезії та Йосифа II були спрямовані на спрощення системи державного управління, а відтак його централізацію, осучаснення аграрних відносин, обмеження міського самоврядування й цехових привілеїв, удосконалення системи освіти, запровадження єдиного Кримінального кодексу, звуження впливу церкви та ін. Значним позитивом було те, що ці реформи поширювалися у Галичині, котра найгостріше потребувала змін. Імператор Йосиф II вбачав у ній щось на зразок лабораторії, де можна було б експериментувати з різними засобами перебудови суспільства, зокрема із засобами розширення його виробничих можливостей. Спочатку Відень висував до Галичини подвійну мету: по-перше, модифікувати стару систему органів державного управління, у якій панувала польська шляхта та замінити її дисциплінованим і підпорядкованим австрійському урядові чиновництвом, а по-друге – покращити соціально-економічне становище галицького населення [5, с. 30].

Порівняно з Російською імперією тогочасна Австрійська імперія мала ліберальніший політичний режим. Перебування Галичини від останньої чверті XVIII ст. у складі Австрії помітно вплинуло на оновлення духовного життя галицьких українців, внесло у суспільну свідомість і практику чимало елементів, властивих для культури німців, чехів, хорватів та інших європейських народів [3, с.10-11].

Належачи до найбільших коронних країв, територія Галичини стала своєрідним законодавчим полігоном, місцем випробування нових нормативно-правових актів Австрійського парламенту, і лише після такої їхньої апробації та за умови позитивних результатів чинність цих нормативно-

правових актів поширювалася й на інші території Австрійської монархії. Галичина одна з перших в Австрійській монархії зазнавала впливу західноєвропейської політики «освіченого абсолютизму», державних і правових реформ другої половини XVIII ст. Після революції 1848–1849 рр. для Галичини було прийнято окрему Конституцію 1850 р., що засвідчило особливу роль Галичини в історії Австрійської монархії [6, с.339].

Приєднання Галичини до складу Австрійської імперії у порівнянні з приєднанням інших українських земель до складу Російської імперії мало деякі позитивні наслідки. Адже австрійська влада намагалась реалізувати ідеї Просвітництва, що знайшло своє відображення у зміні правового регулювання науки та освіти, значно полегшилось становище галицького селянства, відбулось часткове реформування органів державної влади у Галичині. Черговий етап реформування органів державної влади Галичини розпочався після революції 1848 р. унаслідок прийняття австрійських конституцій 1848 та 1849 рр., які здійснили суттєвий вплив як на Австрійську імперію у цілому, так і на Галичину зокрема. Найважливішим було ухвалення конституції, у якій, зокрема, передбачено створення нового органу управління коронними краями – намісництва. Намісництво, зберігши багато рис свого попередника (губернаторства), діяло на інших засадах і принципах: одноосібне управління замість колегіального, одноосібна відповідальність намісника, якої не було в губернатора.

Галицьке намісництво було вищим органом державного управління Галичиною. Формально-юридичний аналіз австрійського законодавства, що регулювало діяльність Галицького намісництва, дав підставу зробити висновок, що на відміну від органів місцевого самоврядування, урядова вертикаль влади творила цілісну ієрархічну систему. Попри існування Галицького крайового сейму намісництво було підзвітним і підконтрольним тільки центральним органам влади (імператорові та відповідним міністерствам).

Перетворення Австрії на дуалістичну монархію хочай надало Угорщині майже повну внутрішню самостійність у вирішенні своїх справ і обмежило стосунки з Австрією до спільного монаршого дому, армії, дипломатії, митного союзу та частково фінансів, однак не усунуло усіх суперечностей між двома країнами [7, с.67]. З утворенням Австро-Угорської дуалістичної монархії з'явилися нові можливості для впровадження й розширення автономії в Галичині. На практиці це виявлялося в тому, що намісник, як чиновник нижчого третього – рангу; мав можливість впливати на призначення деяких міністрів Австрії, чиновників вищого – другого рангу. Відповідні міністерства, по суті, не втручалися у внутрішні справи Галичини. Кандидатуру нового намісника імператор зазвичай узгоджував з так званім Польським колом в австрійському парламенті. Здебільшого ним ставав поляк (чого не було в інших коронних краях Австрії, де намісниками зазвичай призначали австрійців). Навіть після реформи державного апарату імперії 1867 р. Галичина залишилась її складовою частиною, щоправда, з елементами автономії. Сфера законодавчих повноважень сейму залежала від загальнодержавного законодавства, а головну посадову особу краю намісника призначав австрійський імператор. Що ж до компетенції намісника, то склалась ситуація, коли він не тільки керував усіма службовцями, що були йому дисциплінарно підпорядковані, а й держаними службовцями, які входили до складу інших міністерств (наприклад, охорони здоров'я). Діяв намісник і самостійно, і через підпорядкований йому колегіальний орган намісництва, або ж старост і підпорядкованих їм старостів. Повноваження галицьких намісників у Галичині були ширшими від повноважень намісників в інших коронних краях Австрії та Австро-Угорщини (наприклад, у сфері освіти), а їхнє призначення часто попередньо узгоджували з політичною елітою краю.

Наміснику підпорядковувались начальники повітів (старости) які призначалися міністром внутрішніх справ, але без зазначення повіту намісництва, в який вони направлялися – це вирішував сам намісник. Вони наділялися широкими повноваженнями у вирішенні різного роду господарсько-адміністративних питань, в їх розпорядженні знаходилась жандармерія, вони могли на випадок потреби використовувати військові частини, розташовані на території повіту [8, с. 67-68].

Найнижчою ланкою державного апарату були начальники міських і сільських громад (війти в селах і бурмистри в містах), підлегли повітовим старостам. Столичні міста (Львів у Галичині і Чернівці на Буковині) керувалися власними статутами і були містами крайового підпорядкування.

Поряд із органами державної адміністрації (намісник, староста, начальники міських і сільських гмін) у Галичині існували ще органи місцевого самоуправління. Принцип австрійського самоврядування полягав не у залученні громадян у діяльність урядових органів, а у розчленуванні завдань і функцій державного управління і самоврядування. До компетенції рад, відносилися питання господарського характеру. Вони могли встановлювати додатки до безпосередніх податків у розмірі

до 20%; додатки вище 20% могли накладатися за дозволом повітової ради, а вище 50% – за рішенням крайового сейму [3, с.140-144].

Органи «самоврядування» буди поставлені під суворий контроль із боку державних органів. Так, повітовий староста міг зупинити виконання будь-яких рішень повітової ради під приводом їх невідповідності до законів держави або недоцільності, а наміснику належало право розпуску гмінних і повітових рад. Вони, правда, могли оскаржити свій розпуск перед міністерством, але подача скарги не припиняла виконання рішення про розпуск і, як підтверджувала практика, ніколи не давала бажаних результатів. І навпаки, нерідко, як свідчать інтерпеляції депутатів сейму, були випадки, коли під покровительством повітового старости і всупереч волі селян вїйт і гмінна рада виконували свої функції 8, 10, 12 і більше років [9, с. 198-201].

Система крайового управління була побудована у такий спосіб, що усі конфлікти між Крайовим сеймом і політичними органами влади з приводу компетенції та повноважень вирішував центральний уряд як посередник. Отож намісник і підконтрольні йому органи не могли не виконувати крайових законів, підписаних імператором, а сейм не міг шляхом ухвалення законів впливати на дії намісництва, які одержали схвалення імператора, оскільки їх останній не підписав би. Конфлікти ж поміж політичними органами влади вирішував намісник або центральний уряд Австрії як арбітр.

Висновки

Таким чином, державно-політичний устрій Австро-Угорщини еволюціонував від демократичного парламентаризму до установлення імперського режиму. Ці зміни у державно-політичному устрої Австро-Угорщини мали вирішальний вплив на формування структури державної влади. Досвід Австро-Угорщини доводить, що в умовах становлення та розвитку системи державної влади першочергового значення набуває проблема чіткого розподілу органів державної влади, що своєю чергою потребує значного підвищення рівня професійної підготовки державних службовців, розширення та поглиблення правового світогляду, їх належного матеріального становища тощо. Урахування цього досвіду є важливим в умовах реформування державної влади у сучасній Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Субтельний О. Україна: історія / О. Субтельний. – К., 1991. – 456 с.
2. Сарбей В. Г. Національне відродження України / В. Г Сарбей. – К. : Видавн. Дім «Альтернативи», 1999. – Т.9. – 335 с.
3. Бойко І. Й. Галичина у державно-правовій системі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918) : навч. посіб / І. Й. Бойко – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2017. – 312 с.
4. Тищик Б.Й. Історія держави і права Австрії та Австро-Угорщини (X ст. – 1918 р.): навч. посібник / Б. Й. Тищик. – Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка, 2003. – 80 с.
5. Тищик Б.Й. Історія держави і права: акад. курс : підручник / Б.Й. Тищик, І.Й. Бойко. – К. : Ін Юре, 2015. – 808 с.
6. Кульчицький В.С. Утворення коронного краю Галичини в складі Австрії / В. С. Кульчицький // Проблеми правознавства. – К., 1969. – Вип. 13. – С. 67-81.
7. Моряк-Протопопова Х.М. Утворення, структура і діяльність Галицького намісництва (1849-1918 рр.) / Х.М. Моряк-Протопопова // Вісник Львівського університету. – 2006. – С. 67-72. – (Серія юридична; вип. 43).
8. Кульчицький В.С. Організація самоуправління в Галичині за часів австрійського панування / В.С. Кульчицький, І.Й. Бойко, І.С. Лісна // Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. – Львів, 2001. – С. 198–201.

Ковальчук Іван Васильович – аспірант кафедри історії держави, права та політико-правових учень юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, Львів, e-mail: ivankovalchuk.is.ivan2@gmail.com.

Науковий керівник: **Бойко Ігор Йосипович** – д.ю.н., проф., завідувач кафедри історії держави, права та політико-правових учень юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, Львів.

Kovalchuk Ivan V. – postgraduate, department of History of the state, law and political law teachings, Faculty of law, Ivan Franko National University of Lviv, Lviv, e-mail: ivankovalchuk.is.ivan2@gmail.com.

Supervisor: **Boyko Ihor Y.** – professor, head of department of History of the state, law and political law teachings, Faculty of law, Ivan Franko National University of Lviv, Lviv.