

РОЗДІЛ 7.

Українські землі у складі Австрійської (Австро-Угорської) імперії

1. Організація державної влади

5 серпня 1772 р. правителі Австрії, Росії та Пруссії підписали в Петербурзі договір про перший поділ Польщі. Австрійська правителька Марія Тереза нібито при цьому плакала, а відомий упередженнями до неї прусський король Фридерик II прокоментував це так: «Плакала, але брала»¹. Попри демонстративне небажання Марії Терези брати участь у «неморальному» поділі Польщі, територіальні надбання Габсбургів виявилися найбільшими: до них відійшли частини краківського воєводства з освенцимським і заторським князівствами, сандомирського, руського, белзького, подільського і волинського воєводств загальною площею 81 900 кв. км з 2 650 000 мешканців. За чисельністю населення Галичина займала в Австрії четверте місце й була густозаселеним краєм².

З цих територій створено провінцію «Королівство Галичини і Лодомерії». Керуючись тогочасною традицією легітимізувати територіальні надбання історико-правовими аргументами, придворні австрійські історики обґрунтували приєднання Галичини (так звану ревіндикацію) короткочасним володінням нею угорськими королями в XIII ст. й титулуванням Бели III «*rex Galitiae i Lodomeriae*»³. Столицею провінції став Львів; Володимир Волинський, від якого походила назва Лодомерії, залишився поза кордонами Австрії й «ніхто не завдавав собі труда окреслити, де закінчувалася Галичина і починалася Лодомерія»⁴. Австрійська влада вважала Галичину польською землею і не вбачала в місцевих селянах українців. Після короткочасних вагань, чи не вважати Галичину еквівалентом обміну «на щось краще і відповідніше», Габсбурги все ж сприйняли її як органічну частину своєї держави⁵.

Управління Галичиною в кінці XVIII – у першій половині XIX ст. ускладнювала постійна зміна її кордонів. Лише після повернення до Австрії в 1846 р. території «вільного міста» Кракова⁶ територія провінції Галичина, на сході якої чисельно переважали українці, а на заході – поляки, стабілізувалась аж до Першої світової війни. Закарпаття входило до Угорського королівства ще з XIII ст. Здобуття Галичини стало плацдармом для претензій Габсбургів на Буковину, приєднання якої Йосиф II вважав «чимось дуже вартісним». Воно покращувало стратегічну позицію Австрії щодо Росії й Туреччини, давало контроль над торговим шляхом від Балтійського до Чорного моря через Львів. Під час

російсько-турецької війни 1768–1774 рр. австрійська дипломатія вдавалася до різних методів переконання російських і турецьких правителів, не гребуючи хабарами. Буковина відійшла до Габсбургів за константинопольською конвенцією 7 травня 1775 р. Вона була малозаселеною і знищеною війсьними подіями, а для австрійської влади на початку стала «локальним різновидом міні-Сибіру, куди відсилано скомпрометованих урядників»⁷.

Уніфікація управління новоприєднаними територіями, кодифікація права розтягнулися на десятиліття. Наприкінці XVIII ст. в Австрії посилювалися централізаційні процеси. Основним джерелом права вважалася воля монарха, який керував виконавчою й судовою владою, під назвою патентів, едиктів, надвірних декретів тощо видавав закони. Піддані могли звернутися до монарха на аудієнції або через петиції. Допоміжні функції виконувала особиста канцелярія. Найвищим колегіальним органом управління з правом дорадчого голосу була створена ще в 1620 р. Надвірна канцелярія, яку очолював канцлер⁸.

Вищим органом виконавчої влади в Галичині було губернаторство, що підпорядковувалося Надвірній канцелярії (перший губернатор — дипломат граф Антоній Перген). Воно складалося з губернатора (призначав цісар), президента або віце-президента, кількох радників двору, кільканадцяти губернціальних радників, канцелярії і ділилося на департаменти. Територію Галичини поділено на 18 циркулів. Циркулярна влада складалася зі старости (був одноосібним керівником підвладної території й ніс відповідальність за все, що на ній відбувалося), трьох циркулярних комісарів, секретаря, канцелярії. Компетенція циркулів ділилася на 5 ресортів: *populare* (міграції населення, статистика), *militare* (рекрутація, постій), *commerciale* (рільництво, торгівля, промисел, шляхи сполучення), *camerale* (податки й мита), *politicum* (нагляд над духовенством, публікація правових норм, поліція, освіта, суперечки між селянами і землевласниками)⁹.

Австрійська влада ліквідувала міське самоуправління, скасувала виборність членів магістрату й перебрала право їхнього призначення. Магістрати були включені до урядової вертикалі. Первинними територіальними осередками в селах були домінії. Пересічна домінія складалася з кількох сіл, що належали одному власнику, який поєднував на своїй території державну адміністративну владу і зверхність над підданими. Адміністративні функції виконувалися за допомогою чиновників — юстиціара в судівництві й мандатара в політичній сфері. Мандатари підпорядковувалися циркулу, а оплачувалися домініями, перебуваючи в одночасній залежності від уряду й опозиційно налаштованої польської шляхти. Державна влада покладала на мандатара обов'язок шпигувати за тим, що відбувалося при дворі. Здебільшого це було під силу лише особам з умовними моральними засадами, тому мандатари стали уособленням негативів влади й визиску населення¹⁰.

Унаслідок реформ 1870–1880-х рр. домінія розпалася на двір і громаду, що перетворилася на «самодіяльну організацію кріпаків»¹¹. На чолі громади стояв війт (солтис) і кілька присяжних. Війта призначав дідич з трьох представлених громадою кандидатів. Присяжних обирала громада в порозумінні з війтом. Війт і присяжні звільнялися від деяких повинностей¹². Селяни нерідко відмовлялися виконувати незвичні адміністративні функції. Війт і присяжні не мали чітких обов'язків і нерідко використовувались як прикажчики пана. З часом громадська самодіяльність селянства зростала. Розмежування громади і двору сприяло поділу не лише по лінії «селянин – шляхтич», а й «українець – поляк».

Австрійська практика втручання держави в усі сфери життя контрастувала з попереднім періодом, коли землевласник у своїх володіннях користувався фактично необмеженою владою. Становлення австрійського бюрократичного централізму на західноукраїнських землях було складним і тривалим. На початках циркулярні уряди не мали належних приміщень, не працювали у фіксованих годинах. Скасувавши практику винагородження чиновників зацікавленими сторонами, австрійський уряд не забезпечив їм гідної оплати праці. Перша хвиля австрійських чиновників, скерованих з австрійських, чеських, італійських земель (єдиною умовою було знання будь-якої слов'янської мови), складалася, за незначними винятками, з осіб, яких прагнули позбутися на попередніх місцях праці¹³.

Інтегруватися до місцевого суспільства австрійським чиновникам перешкоджали мовні труднощі. Австрійська влада спершу демонстративно не довіряла місцевим кадрам: на 1783 р. серед старост циркулів був лише один поляк і один українець. Згодом через нарікання австрійські правителі залучали до управління поляків, однак ті неохоче служили «чужій владі». У 1785 р. Йосиф II зобов'язав послуговуватись у губерніальному й циркулярному урядуванні та судах винятково німецькою мовою. Урядники отримали трирічний термін для її вивчення. Хоча він не був уповні дотриманий, усе ж знання німецької мови на зламі XVIII–XIX ст. стало неодмінним елементом чиновницької кар'єри. Запровадження німецької мови в судах, що передбачало оволодіння нею населенням, виявилось неможливим.

Деморалізації чиновництва сприяла запроваджена з 1780-х років практика так званих кондүтів – таємних звітів керівників про підлеглих, які ставили чиновника в залежність від настрою вищих осіб. Австрійський бюрократизм не толерував творчості та ініціативи, піднесення над пересічним рівнем¹⁴. Проблеми чиновницької верстви переносилися на її стосунки з населенням. Наприкінці XVIII ст. в Галичині повсюдно констатовано брутальність чиновників. Відень навіть толерував таку поведінку, сподіваючись на контрасти між брутальним урядником (асоціювався з панським двором) і доброзичливим цісарем посилити вірогідні почуття до корони¹⁵.

Суттєві зміни в організації державної влади були пов'язані з перетворенням Австрії в конституційну державу, що було започатковане революцією 1848 р. і здійснене реформами 1860-х рр. Їхнім підсумком стало проголошення громадянських свобод і поділ влади на виконавчу й законодавчу, запровадження поряд з урядовою вертикаллю парламентських установ, створення ієрархії національних рухів, яка дозволяла владі балансувати на суперечностях. Спроби Габсбургів оперти реформування держави на схеми Просвітництва контрастували з віяннями часу, в яких на перший план висунулося національне питання. Влада мусила з цим рахуватися. Засади для законодавства щодо міжнаціональних відносин були викладені у параграфі 19 «основного державного закону» про загальні права громадян від 21 грудня 1861 р., у якому держава визнавала рівноправність усіх своїх народів, право кожного на захист своєї національності і мови та здобуття освіти рідною мовою¹⁶. Однак фактично йшлося про рівноправність у нерівних умовах. Конституційні перетворення закріпили переваги так званих історичних народів. Зміцнення українців автоматично означало нові поступки Відня іншим зацікавленим сторонам — полякам, румунам, угорцям.

Принципову роль для визначення місця українців у Габсбурзькій монархії під час конституційних перетворень відіграло рішення польського політикуму після поразки повстання 1863 р. піти на компроміс з Габсбургами¹⁷. Свідченням польсько-австрійського порозуміння стало призначення в 1866 р., попри протести українців, галицьким намісником польського аристократа графа Агенора Голуховського. Новий тип польського політика в австрійському державному мундирі мав велике історичне майбутнє. Він забезпечив перетворення Галичини на польську автономію й невтручання Відня в польсько-українські відносини, запобіг поділу краю¹⁸. Завдяки зусиллям А. Голуховського за кілька місяців адміністративний апарат у Галичині було полонізовано. Широке повноваження були використані намісником для надання українському руху статусу «домашньої справи»¹⁹. «Особливе» місце Галичини в Габсбурзькій монархії було закріплене утворенням у 1871 р. міністерства для Галичини, яке обіймали польські політики.

Важливим аспектом перетворення Галичини в польську автономію стало надання польській мові офіційного статусу в адміністрації і судівництві. Українська мова мала використовуватися лише у відповідь на подання української сторони²⁰. Статус польської мови як «крайової» в Галичині зберігся до кінця існування Австро-Угорщини, актуальними залишалися й дискусії про сферу застосування української мови. Українці прагнули її розширення до рівноправності з польською, поляки — обмежити побутом. Дискусії виникали як через різночитання урядових розпоряджень, так і через дії місцевих органів влади і судів, які, порушуючи приписи, кореспондували з українськими сторонами по-польськи «з принципу», за звичкою або через недогляд²¹.

Тоді ж полонізовано систему освіти. Мову навчання в початкових школах обирала громада, що при полонізації місцевої адміністрації ставило поляків у вигідніші умови²². Учительські семінарії діяли як двомовні, однак українською мовою викладалося мінімальна кількість предметів, через що чимало вчителів у Східній Галичині нею не володіли²³. Мову викладання в середніх школах визначав Галицький сейм, вплив у якому українців був незначним. Кількість українських середніх шкіл значно відставала від польських. Згода Галицького сейму на відкриття української гімназії шоразу ставала наслідком складних політичних комбінацій²⁴, а з польського боку наростало невдоволення українськими гімназіями як «вогнищами сепаратизму»²⁵. Важливим засобом контролю польських політиків над освітою була створена в 1867 р. Крайова шкільна рада²⁶. Попри офіційне визнання двомовності Львівського університету, абсолютна більшість його кафедр перебувала в руках поляків (у 1913/1914 н. р. співвідношення становило 80:8); польська мова утвердилась у внутрішньому адмініструванні й діловодстві, хоча студенти-українці чисельно становили доволі велику групу; безуспішно завершувалися спроби українців домогтися заснування у Львові українського університету²⁷. Інші вищі навчальні заклади Львова були польськомовними.

З 1854 р. вищим органом державної влади в Галичині було Галицьке намісництво, яке підпорядковувалося міністерству внутрішніх справ, здійснювало нагляд за виконанням законів і розпоряджень уряду, керувало низкою установ, організацій, комісій. Намісник вважався особистим представником цісаря у провінції, представляв інтереси уряду в сеймі, призначав нижчих чиновників, пропонував кандидатури на вищі адміністративні посади, наглядав над управлінськими інституціями, виконував спеціальні доручення. Маючи право законодавчої ініціативи і представлення цісарю рішень сейму, намісник міг протегувати чи гальмувати законопроекти; впливав на вибори. Намісника призначав цісар після консультацій з польським парламентським представництвом. Традиційно намісниками були представники польської аристократії; жодного разу цю посаду не обіймав українець. Незважаючи на критику українців через пропольську позицію, намісник був чи не єдиною в Галичині владною інституцією, яка через необхідність забезпечувати австрійські державні інтереси була зацікавлена в порозумінні з українцями²⁸.

Система місцевої влади спиралася на засаду дуалізму — розмежування державного управління і самоврядування²⁹. На щабель нижче від намісника по урядовій вертикалі стояли старости, які очолювали повіті. Згідно з законами про місцеве самоврядування 1866 р. створювалися повітові ради (26 членів, яких обирали по 4-х куріях; право голосу залежало від суми податку й рівня освіти). Повітова рада обирала виконавчий орган (виділ) і голову (маршалка), якого затверджував цісар. До її компетенції належали господарські справи повіту. Вона укладала річний

бюджет, встановлювала надбавки до прямих податків, могла брати позики, висловлювати позицію по запитах урядової влади чи сейму. Право розпуску повітової ради мав намісник³⁰. Перевага в повітових радах належала польській шляхті, яка вважала їх основою самоврядування й засобом стримування українського руху. Однак з часом позиції українців у повітових радах міцніли, через що на зламі ХІХ–ХХ ст. українські політики зняли вимогу їх ліквідації.

За законом про громади в селах і містах створювалися органи громадського самоврядування: громадська рада – постановляючий і контролюючий орган і громадська влада – виконавчий і керуючий орган. Громадська рада складалася з вибраних членів (8–36) і «радних без вибору» (кожний член громади, котрий сплачував щонайменше 1/6 її прямих податків, володарі табулярної власності). Виконавчий орган складався з начальника (війта, бургомістра) і принаймні двох радних (присяжних, асесорів). Компетенція органів громадського самоврядування ділилася на власну і доручену, над їх діяльністю встановлювався подвійний контроль: щодо громадської сфери – повітових рад, щодо доручених питань – староств. Право розпуску органів громадського самоврядування мав намісник³¹.

Взаємини між повітовою владою і громадами в Східній Галичині дедалі набували характеру національного конфлікту, пов'язаного з прагненням «польської» повітової влади контролювати «українські» громади. Громада в багатьох відношеннях залишалася автономним організмом, школою політичного життя, в якій формувалися демократичні ідеали. Народні критерії до вибору війта були однакові: «міг бути неписьменним, але обов'язково жонатим», «мудрим і авторитетним», «аби був розважливим і добре відносився до людей», «аби був порядним», «твердий і строгий», «обов'язково газда»³². Польські політики підпорядковували систему місцевої влади завданню здобуття депутатських мандатів. Через органи повітової влади вони тиснули на війтів, вдаючись до підкупів і погроз. Аби зберігати цю систему, повітова влада не затверджувала виборів нових громадських рад.

Система місцевого самоврядування викликала критику. Зусиллями польських автономістів повітовим радам було передано ряд повноважень староств. Однак це підірвало ефективність адміністрації, віддаючи громіздким органам дріб'язкові справи («що нічна сторожа тієї-то ночі спала в громаді Х», «що є дірка в мості», «що поганий комин» та ін.)³³. Майже на кожній сесії Галицького сейму безрезультатно дискутувалися проекти адміністративних реформ на підставі прусських і французьких взірців³⁴. Зі зміцненням українського руху прихильники адміністративної реформи ставали дедалі чутливішими до застережень, аби не віддати владну вертикаль у Східній Галичині українцям. Своєю чергою ґрунтовні адміністративні реформи могли бути проведеними лише за згоди

Відня, який залишався зацікавленим у збереженні дуалізму влади для противаг³⁵.

Конституційні перетворення спричинили збільшення адміністративних функцій. Чисельність урядників збільшилася з 10 тис. у 1871 р. до 22 тис. у 1906 р.; вони становили найчисельнішу верству серед професійних груп галицької інтелігенції³⁶. Плинність кадрів серед нижчих рангів чиновництва залишалася високою. Молодь відлякувала бюрократична рутина, необхідність тривалої канцелярської роботи до переведення на вищі посади. Затягування й багато інстанцій у розгляді справ, обережність і надання переваги формальним відпискам спричиняли гостру критику бюрократичної системи³⁷. Нерідко конфронтували між собою національні й державні інтереси, породжуючи складні психологічні дилеми. Відень вимагав від чиновників відданості державній службі й австрійського патріотизму і неохоче споглядав на їх суспільну активність. Типом австрійського урядника був чоловік стриманий («защеплений на всі гудзики»), поведінка якого не виказувала думок. Водночас саме чиновництво рутинною працею і щоденною поставою творило підґрунтя для національно-політичних рухів³⁸.

На зламі XIX–XX ст. утверджувалося розуміння того, що чимало проблем краю не пов'язані з його перебуванням під «чужою» владою, що австрійське конституційне поле відкривало чимало можливостей для перетворення Галичини на «Ельдорадо національного розвитку»³⁹ і що на перешкоді цьому нерідко стояла власна бездіяльність і підміна ретельної щоденної праці наріканнями. Тогочасна інтелігенція багато подорожувала, що дозволяло порівнювати край з західноєвропейськими стандартами і підмічати чимало контрастів. Львів'яни відрізнялися «неможливим в інших містах» легковажним ставленням до приписів (що пояснювалося тривалим перебуванням під чужою владою, коли дії «назло» спершу вважалися «шляхетною відпорністю», а згодом перетворилися на звичку⁴⁰). Серед населення побутовала теза, що в Галичині «все можна»⁴¹.

Деякі труднощі галицької адміністрації були об'єктивними. Населення провінції в добу автономії зросло майже на 50% (за переписом 1869 р. — 5 418 016, за переписом 1910 р. — 8 029 387). Суспільство значно прогресувало і для всіх починань потребувало підтримки адміністрації. Галицьке намісництво лише в 1912 р. розглянуло 377 965 справ. Створений у 1860-х рр. адміністративний апарат з цим не справлявся⁴². Обійнявши посади старост і маршалків повітових рад, польські землевласники поводитись як самостійні правителі. Натомість намісники, несучи відповідальність за політичну стабільність і розуміючи, що лише вона є запорукою польського характеру Галицької автономії, прагнули налагодити функціонування державної влади під своїм контролем і дедалі частіше закликали дотримуватися законодавства рівною мірою для всіх суспільних і національних груп⁴³. Однак політики не хотіли діяти

за законом, коли йшлося про їх інтереси, а від чиновників у таких випадках вимагали «громадянської» позиції⁴⁴.

Буковина після приєднання була виділена в окрему провінцію. У 1774–1786 рр. Буковиною управляла військова адміністрація, яка підпорядковувалася Надвірній військовій раді у Відні⁴⁵. У 1786 р. Буковина була приєднана до Галичини, в 1790–1817 рр. була окремою провінцією зі столицею в Чернівцях, але під управлінням Галицького губернаторства, в 1817 р. була повернута до складу Галичини, а в 1849 р. остаточно набула статусу коронного краю. Урядова вертикаль влади й повітове самоуправління були такими ж, як у Галичині. За громадським законом 1864 р. так звані двірські обшари не підпорядковувалися громадам. Ті, хто проживав на цих землях, не платили громадських податків і не виконували громадських повинностей, але й не мали права брати участь у громадських виборах. У 1909 р. набув чинності новий громадський статут. Виборче право надано всьому чоловічому населенню після 24 років. Вибори ставали таємними, але зберігся поділ виборців на 3 групи залежно від податку. Право вибору мали товариства, які діяли на території громад.

В адміністрації, середніх і вищих школах Буковини утвердилася німецька мова. Натомість у початкових школах викладання йшло німецькою, румунською, українською, польською, угорською, вірменською, єврейською. У першій половині ХІХ ст., коли Буковина перебувала у складі галицької провінції, її школи були підпорядковані Львівській католицькій консисторії, що спричиняло їх полонізацію. У 1870-х рр. шкільництво підпорядковано Крайовій шкільній раді. У 1914 р. діяли німецька гімназія в Чернівцях, українська гімназія у Вижниці, українсько-німецькі гімназії в Чернівцях, Кіцмані, Сереті. Викладання у відкритому в 1875 р. Чернівецькому університеті велося німецькою мовою, однак у ньому діяла кафедра української мови та літератури. Специфіка Буковини полягала в перехресній взаємодії багатьох національних культур, що на відміну від Галичини не давало можливості розвинутиися жодному міжнаціональному конфлікту⁴⁶.

Після придушення угорської революції 1848–1849 рр. австрійський уряд реорганізував Угорщину, розділивши її на 5 військових округів. Одним із нових адміністративних утворень став Ужгородський район, що включав комітати Унг, Берег, Угочу і Марамарош. Першим референтом і керівником канцелярії району став Адольф Добрянський. Українська інтелігенція, що гуртувалася навколо нього, сприйняла цей крок як утворення «Руського округу» — передумови автономії русинів у складі Габсбурзької монархії. Тут було запровадження навчання українською мовою в початкових школах, засновано українську гімназію в Ужгороді тощо. Однак 28 березня 1850 р. «Руський округ» був ліквідований; українці сприйняли це як «ужгородську катастрофу». Після відновлення конституційних перетворень в 1861 р. А. Добрянський домагався автономії

українських земель у складі Угорського королівства, але ця програма була відкинута Угорським сеймом, а її автор позбавлений депутатського мандата. 18 лютого 1867 р. в Угорському сеймі був урочисто оголошений указ імператора Франца Йосифа про відновлення правової та історичної самобутності Угорського королівства. Угорський сейм ухвалив низку законів, які відновлювали й зміцнювали централізацію на території королівства. Одночасно парламент заперечив визнання якихось особливих прав національним меншинам. Українці в Угорщині були витіснені зі сфери політичного життя й могли підтримувати свою національну ідентичність лише в культурно-просвітній сфері, долаючи офіційну політику мадяризації⁴⁷.

Перша світова війна внесла корективи в австрійську національну політику, посилила увагу офіційного Відня до українців. Уже в перші місяці війни Відень погодився на формування в Галичині добровільного українського військового з'єднання — Легіону українських січових стрільців, однак при цьому, не будучи певним в остаточних намірах українців, суттєво обмежив його чисельність. Подібним було ставлення урядових структур до гуцульсько-буковинського добровільного корпусу. Серйозна робота була проведена центральним урядом і намісництвами західних провінцій Австрії з улаштування побуту українських біженців з Галичини і Буковини. Водночас австрійське зовнішньополітичне відомство в 1914 р. санкціонувало переслідування українців, запідозрених у москвофільстві, жертвами якого стали й чимало проавстрійськи налаштованих українських діячів. Під час війни в Австрії обговорювалося питання «українського коронного краю», однак ця ідея не була реалізована⁴⁸.

2. Конституційно-парламентські практики

Перший досвід роботи в австрійських представницьких органах був наслідком уніфікації правової системи, в ході якої в Галичині на зразок інших країв створено Галицький становий сейм. Права сеймів в інших провінціях були зведені до мінімуму — обговорювати, як виконати розпорядження виконавчої влади, передусім щодо збору податків, висилати узгоджені з губернатором адреси до Трону. Порівняно з сеймами в Речі Посполитій Становий сейм був пародією самоуправління. Його законодавчу базу склали цісарські ординації з 1775-го, 1782-го і 1817 р.; у 1787 р. вийшов закон про представництво Буковини. Представництво в сеймі мали: 1) магнати, архієпископи і єпископи всіх обрядів (у 1817 р. духовенство виділено в окремий стан); 2) шляхта (землевласники, що сплачували не менше 75 злр. податку на рік); 3) представники міст (2 від Львова). Виконавчим органом сейму був Становий виділ. Керував його роботою губернатор, наділений правом розпуску. Робочою мовою засідань була польська, кореспонденція з центральною владою велася