

**В. В. Євдокимов**доктор економічних наук, професор,  
ректор

Житомирського державного технологічного університету

## ЕВОЛЮЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ГАЛИЧИНИ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТ.

*У статті аналізуються правові засади норм виборчого законодавства Австро-Угорської імперії, які регламентували процедуру виборів до крайових сеймів, а також до імперського парламенту. Недосконалість куріальної системи виборів і наявність майнового цензу визнаються рудиментом попередньої епохи та засобом, що не давав змоги українцям на рівні конкурувати у виборчому процесі з польським політикумом Галичини. На основі статистичних відомостей стосовно українського сеймового й парламентського представництва визначається рівень законотворчої активності українських депутатів галицького сейму та парламенту.*

**Ключові слова:** виборче законодавство, Галицький сейм, парламент, Австро-Угорщина, конституційна система, депутат, нормотворча діяльність.

**Постановка проблеми.** Імперія Габсбургів другої половини ХІХ ст. стала прикладом активної й ефективної трансформації правової системи, яка дала їй змогу ще на кілька десятиліть зберегти свою політичну єдність, навіть за умов Першої світової війни. Розпочаті ще в останній третині ХVІІІ ст. реформи в дусі освіченого абсолютизму поклали початок новому підходу до організації правовідносин у національних окраїнах імперії.

Галичина, де паралельно розвивався український і польський національний рухи, з одного боку, стала своєрідним «полігоном» для випробовування законодавчих новел приватного та публічного права, а з іншого боку, продемонструвала недосконалість імперського законодавства, яке використовувало національний чинник як фактор стримування і противаги.

Актуальність дослідження визначається кількома аспектами. По-перше, виборче законодавство, що було складником системи парламентаризму й конституціоналізму, впливало на рівень правосвідомості населення імперії, оскільки мотивувало до залучення в політичному житті країни й бажання відстоювати власні права. По-друге, виборчі кампанії до крайового сейму були прикладом численних зловживань і провокацій з боку поляків, що свідчило, з одного боку, про недосконалість законодавства, а з іншого – про низький рівень правової культури

населення та його малодосвідченість. По-третє, виборче законодавство й боротьба довкола його реформування стали одним із факторів активізації українського національно-політичного руху Галичини досліджуваного періоду. По-четверте, ця проблема є малодослідженою й викликає інтерес у істориків права тільки на регіональному рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методологічною основою дослідження стали праці таких українських та іноземних науковців: О. Аркуша, А. Баран, С. Гродзіцького, Л. Ілин, С. Кульчицького, І. Чорновола та ін.

**Мета статті** – розкрити зміст та основні етапи трансформації виборчого законодавства імперії Габсбургів і на прикладі Галичини вказати на його опозитивні й негативні аспекти.

**Виклад основного матеріалу.** У попередніх дослідженнях ми вже звертали увагу на норми виборчого права імперії Габсбургів, виокремлюючи основні етапи становлення системи парламентаризму й, відповідно, процедури виборів до представницького органу краю [4, с. 22].

Історично склалося так, що перші представницькі органи влади були створені в кінці ХVІІІ ст., коли в країні були здійснені реформи в дусі освіченого абсолютизму, скликано стові сейми в провінціях імперії. У 1775 р. у Львові почав роботу становий сейм, який складався з 10 представників від духовенства, 10 вищих

урядовців і понад 100 шляхтичів і магнатів [9]. Однак вибори до сему відбувалися шляхом делегування послів від конкретних соціальних прошарків населення, як правило, найзаможніших. Імператриця Марія Терезія пообіцяла реформувати норми делегування кандидатів до станового сейму на користь збільшення представництва від міст і містечок краю, але обіцянку так і не було реалізовано на практиці. Ідеологічну основу станового сейму влучно описав І. Чорновол, указуючи, що цей представницький орган влади «відповідав ідеалам шляхетського парламентаризму», притаманного епосі середньовіччя [12, с. 20].

Черговим етапом формування виборчого законодавства імперії Габсбургів стали 1848–1849 рр., коли в ході революційних подій було підготовлено кілька проектів конституції, кожен із яких передбачав формування виборного парламенту – Рейхстагу. У прийнятій 4 березня 1849 р. Конституції зазначалося, що нижня палата Рейхстагу – Палата депутатів – формувалася шляхом народного волевиявлення [10]. Ці норми поклали початок загальному виборчому праву. Щоправда, на практиці конституційні норми мали декларативний характер, так як передбачали майновий і віковий ценз для осіб, які наділялися правом голосу.

На нашу думку, на середину XIX ст. й саме суспільство не було готове до загального виборчого права, принаймні можна говорити про неготовність українців Галичини, Буковини чи Закарпаття. Домінування селян, які хоча й були рушіями революційних змін, але не володіли жодними політичними, а тим більше правовими навиками, негативно позначалося на загальному рівні правової культури населення. Це у свою чергу, давало полякам змогу спекулювати під час виборчих кампаній.

Отже, період останньої третини XVIII – першої половини XIX ст. можна характеризувати як перший етап становлення системи виборчого права Австрійської імперії, характерною рисою якого було формування системи станових сеймів та імперського парламенту, послі яких або призначалися імператором, або делегувалися членами вищих прошарків суспільства, що було явним рудиментом попередніх епох.

Черговим етапом формування системи виборчого законодавства стали 1860-ті рр. Унаслідок конституційної реформи імперія Габсбургів змінилася. Спочатку в провінціях імперії почали діяти крайові сейми, а з перетворенням

держави на дуалістичну монархію – спільний імперський парламент. Із того часу в державі існувало дві паралельні водночас взаємозалежні системи виборчого законодавства. Першою була система виборів до імперського парламенту, другою – вибори послів крайових сеймів.

Ми погоджуємося з думкою О. Аркуші, що створена на основі конституційних змін держава була компромісом, з одного боку, імператора, а з іншого – шляхетських і магнатських родів з одночасною ліберальною правовою ідеологією, яка передбачала принцип поділу гілок влади. Основним фактором стримування абсолютної влади імператора став Рейхстаг (парламент), а на місцях – ландтаги (сейми). Фактором впливу імператора на законодавчу гілку влади було санкціонування й затвердження всіх законів [1].

До кожного із цих органів законодавчої влади передбачалася різна процедура виборів послів. Власне Рейхстаг складався з палати Панів і Палати Депутатів. Кожна з палат формувалася по-різному. Якщо члени першої отримували мандат у спадок чи призначалися імператором, то депутати другої – обиралися. Однак, на нашу думку, процес виборів депутатів до палати Депутатів можна кваліфікувати як процес делегування, оскільки їх обирали зі свого складу члени місцевих провінційних сеймів. На практиці це означало обрання найбільш «достойних» представителів провінцію у Відні.

Загалом виборча система до імперського парламенту зазнала кількох реформ, у ході яких збільшувалася кількість виборців. Так, протягом 1861–1873 рр. Галичина делегувала до парламенту 98 депутатів [3, с. 54], або 16% від загальної кількості, яких обирали в стінах крайового сейму. У 1873 р. запроваджено систему безпосередніх виборів, яка була вкрай недосконалою, оскільки абсолютним правом обирати й бути обраним володіли виключно привілейовані прошарки суспільства. Основним критерієм права вибору був майновий ценз. Єдиний позитив у цьому контексті – збільшення відсоткової кількості представників від краю в парламенті до 20,5% [1]. Проміжна реформа виборчого права відбулася в 1896 р., коли створити п'яту курію, а в сільській четвертій курії вибори відбувалися у два етапи. Завершальною в системі реформування австрійського виборчого законодавства стала реформа загального виборчого права, утверджена в 1907 р. Вона, зокрема, передбачала зменшення вікового цензу з 30 до 24 років. Також потенційний кандидат

до імперського парламенту був зобов'язаний упродовж останнього року проживати у своїй громаді [2, с. 11].

Власне реформа 1907 р. мала найбільші позитивні наслідки. Завдяки досягненню політичного компромісу з поляками, українці гарантували собі 25,5% мандатів до імперського парламенту від Галичини. Відповідно, поляки делегували 2/3 виділених посольських мандатів [1]. З одного боку, це можна розцінювати як успіх, бо кількість мандатів була гарантована й унаслідок виборів 1907 р. українці отримали 32 мандати з Галичини та Буковини.

Стосовно виборчої системи, що регламентувала вибори до крайових сеймів, то її регулював Крайовий статут і сеймова виборча ординація, затверджені 26 лютого 1861 р. [7, с. 6]. Перший розділ цього статуту «Про виборчі округи і місця виборів» регламентував процедуру організації виборів на підставі наявних судових округів, яких було 140. Кожен округ делегував одного депутата. Решта місць була вірільною.

Другий розділ «Про право вибору й обрання» регламентував права та обов'язки виборців і кандидатів. У цьому розділі якраз визначалися межі вимог до кожної з чотирьох виборчих курій. Куріальна система наділяла правом голосу кожного громадянина Австрійської імперії, який досягнув 24-річного віку та проживав у громаді не менше ніж шість місяців. Відповідно, право бути обраним мав кожний, хто досягнув 30-річного віку [11, арк. 6]. Цю систему відомий польський дослідник системи галицького парламентаризму С. Гродзіцький називає «пережитком середньовіччя» [14, с. 42].

Перша курія отримала назву «великої земельної власності», оскільки до неї входили власники спадкових маєтків, які сплачували щорічно податків на суму 200 крон [7, с. 6]. Представники цієї курії обирали 44 депутати [5, с. 165]. Цікаво, що фіксованої дати виборів не існувало, її призначало намісництво, а перемогу можна було отримати здобувши абсолютну більшість голосів. Кожному з виборців крайова адміністрація видавала посвідчення, в якому вказувала час і місце виборів [13, с. 13–14].

У третьому розділі виборчої ординації «Про організацію виборів сеймових послів» визначалися механізми організації виборів, відповідальні за їх проведення, процедура голосування, вирішення спірних моментів за

набрання однакової кількості голосів та інші питання. За саму процедуру виборів відповідали старости [12, с. 25].

Існування куріальної виборчої системи відобразилося й на системі голосування, оскільки в кожній курії був різний склад та обсяг виборчої комісії. Так, у Першій курії комісія складалася з п'яти осіб, три з яких були вповноважені громадою, а два – призначені місцевою адміністрацією. Такий склад був у тому випадку, коли кількість жителів громади становила 500–10000 чоловік, а в більших громадах могли обрати сім чи навіть і більше, але за взаємною згодою комісії [11, арк. 10]. У Третій курії склад виборчої комісії становив сім чоловік, при цьому обов'язковим членом комісії мав бути бургомістр чи його заступник. Виборча комісія Четвертої курії була найбільшою і складалася з чотирьох уповноважених до виборів членів громади й чотирьох призначених урядовим комісаром [12, с. 25].

Кожна комісія обирала голову, який зобов'язаний прочитати виборцям статті виборчої ординації, які стосувалися процедури виборів, і закликати до дотримання норм права. Виборці для голосування запрошувалися відповідно до списку, сформованого напередодні. Підрахунок голосів відбувався в присутності всіх виборців: голова комісії розкривав урну й по одному виймав бюлетень, надриваючи його та зачитуючи ім'я кандидата. Далі передавав бюлетень кожному члену комісії, який повинен був засвідчити його правдивість [11, арк. 14].

Недоліком виборчого законодавства була відсутність норм, що передбачали можливість проведення виборів в один день. Причиною численних зловживань було те, що в різних куріях вибори відбувалися в різні дні, а тому магнати, які не отримали відповідної кількості голосів, могли балотуватися й у четвертій курії, де вони, як правило, купляли голоси.

Загалом виборчий закон, відображаючи соціальну структуру суспільства, повністю ігнорував соціальний фактор. Гарантованими для українців були тільки три вірільні місця від церкви.

Цікаво, що виборче законодавство чітко регулювало процедуру агітації виборців. Так, наприклад, українці, які балотувалися до сейму, основним місцем агітації обирали церкву. Це пояснюється кількома причинами. По-перше, більшість українських делегатів до сейму були священиками, а тому церква ставала їхнім основним місцем агітації. Це можна розцінювати

як певне зловживання. Хоча, по-друге, церква була осередком життя окремої громади й сюди щонеділі збиралися практично всі дорослі виборці, особливо ті, хто володів правом голосу, тому це була найкраща площадка для політичних дебатів.

Загалом куріальна система виборів гарантувала інтереси великих землевласників і нівелювала правові вимоги інших прошарків населення. Показово, що навіть представники міст і промислово-торгової знаті володіли меншою кількістю мандатів, ніж селяни. Це можна пояснити аграрним характером краю, однак розвиток таких міст, як Львів і Краків, вимагав реформування виборчого законодавства.

Недосконалість проявлялася також і в тому, що представників першої курії обирали кількома десятками голосів, тоді як для отримання перемоги в четвертій курії необхідно було отримати підтримку кількох тисяч виборців. Із цього приводу Л. Ілин наводить цікаву цитату польського депутата від четвертої курії І. Дашинського під час дискусії з поміщиком В. Дзедушицьким: «Граф Дзедушицький, на мій погляд, для мене нічого не представляє, мене вибрало 20000 громадян, а пана Дзедушицького якесь товариство з декількох шляхтичів» [6, с. 195].

Варто зауважити й те, що перемога на виборах не гарантувала депутатський мандат. На перших засіданнях сеймової каденції відбувалося підтвердження мандатів і проводилася своєрідна ревізія зловживань і махінацій, що мали місце. Однак, з огляду на те що абсолютну більшість у крайовому сеймі становили польські депутати, вони часто скасовували мандати українським послам [4, с. 23].

На межі XIX–XX ст. з активізацією та організаційним оформленням українського політичного руху Галичини активізувалася боротьба за реформу виборчого права. У 1907 р. були скликана спеціальна сеймова комісія, яка мала вивчити проблему й запропонувати нове виборче законодавство, яке б ураховувало не тільки матеріальний і соціальний фактор під час виборів, а й національний.

Вирішити питання виборчого законодавства вдалося тільки за сприяння митрополита А. Шептицького, який активно долучився до політичного життя, у 1914 р. вдалося досягнути українсько-польського політичного компромісу, наслідком якого була згода останніх

на збільшення кількості депутатських мандатів для українців шляхом спрощення виборчої системи. Так, 14 лютого 1914 р. Галицький сейм ухвалив реформу Крайового статуту та виборчої ординації [9]. Про значення цього рішення свідчать слова К. Левицького, що проведена реформа «надала виборче право значно ширшим народним масам, як се було досі, бо запровадила загальне, безпосереднє і тайне право голосування в сільській і загальній міській курії, чим наблизилася до засад демократичної виборчої реформи та Українцям дала спомогу вибрати також своїх заступників з міст до галицького Союму» [8, с. 687–688]. На його думку, вибори, організовані відповідно до нових принципів, «мали стати зародком політичної автономії українського народу» [8, с. 687–688].

Цю новелу санкціонував своїм розпорядженням імператор 8 липня 1914 р., але кардинальних змін не відбулося. Куріальна система була збережена. На думку О. Аркуші, збереження майнового цензу й куріальної системи було не стільки бажанням польських землевласників, як волею австрійського уряду, який побоювався зміцнення провінційних парламентів [1]. Позитивним наслідком реформи стало збільшення обсягу сеймового представництва з 150 до 225 депутатів і гарантованих 61 мандату для українців. Цікаво, що за попереднього обсягу сейму українці отримували найбільше 50 мандатів, що становило третину місць. Натомість 61 мандат із 225 становив тільки 27%. Однак це були гарантовані місця.

На жаль, цей закон так практично й не був реалізований, оскільки чергові вибори до Галицького сейму були перервані подіями Першої світової війни.

**Висновки і пропозиції.** Отже, в імперії Габсбургів упродовж XIX – на початку XX ст. тривав процес формування та еволюції виборчого законодавства, яке було складником системи конституціоналізму, утвердженої в 1860-х рр. Характеризуючи участь українців у виборчому процесі, варто акцентувати увагу на двох окремих виборчих системах: одна з них регулювала процедуру виборів до імперського парламенту, інша – до крайового сейму. Обидві були недосконаліми, оскільки ґрунтувалися на куріальній системі й були переповнені рудиментів епохи середньовіччя.

**Список використаної літератури:**

1. Аркуша О. Виборча система в Галичині у другій половині XIX – на початку XX століття. URL: [https://zaxid.net/viborcha\\_sistema\\_v\\_galichini\\_u\\_drugiy\\_polovini\\_hih\\_na\\_pochatku\\_hh\\_stolittya\\_n1264478](https://zaxid.net/viborcha_sistema_v_galichini_u_drugiy_polovini_hih_na_pochatku_hh_stolittya_n1264478).
2. Баран А.В. Виборча кампанія у Галичині до австрійського парламенту у 1907 р.: перебіг та результати Митна справа: наук.-аналіт. Журнал / Національний університет «Одеська юридична академія». 2012. № 4 (82). Ч. 1. Кн. 1 (липень-серпень). С. 9–19.
3. Баран А.В. Виборче законодавство Австрійської (Австро-Угорської) монархії 1848–1918 р. Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 4. С. 54–57. URL: [www.lsej.org.ua/](http://www.lsej.org.ua/).
4. Євдокимов В.В. Трансформація системи виборчого права у Австро-Угорщині в другій половині XIX – на початку XX ст. Право і суспільство. 2018. Вип. 4. Ч. 2. С. 21–26.
5. Ілин Л.М. Організація роботи та правовий статус апарату Галицького крайового сейму (1861–1918 рр.) Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія «Право». Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2011. Вип. 4. С. 163–171.
6. Ілин Л.М. Практична реалізація норм виборчого законодавства імперії Габсбургів (на прикладі виборчої кампанії до Галицького крайового сейму 1870 р.) Університетські наукові записки: часопис Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2012. Вип. 6. С. 190–197.
7. Кульчицький В.С. Державний лад і право в Галичині (в другій половині XIX – на початку XX ст.)... Львів, 1965. 82 с.
8. Левицький К. Історія визвольних змагань галицьких українців з часу світової війни 1914–1918: з ілюстраціями на підставі споминів і документів. Львів: Накладом автора, 1929. Ч. 2. С. 289–776.
9. Мельник І. Реформа Галицького сейму. URL: <https://zbruc.eu/node/18758/>.
10. Ременяк О. Між централізмом і федералізацією. Австрійська модель децентралізації публічної влади. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2016. № 855. С. 361–366. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2016\\_855\\_57](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_57).
11. ЦДІАЛ. Ф. 309. Т. 4. Оп. 1. Спр. 2530. 15 арк.
12. Чорновол І. Українська фракція Галицького крайового сейму. 1861–1901 (нарис з історії українського парламентаризму). Львів: Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 2002. 288 с.
13. Чорновол І. 199 депутатів Галицького Сейму. Львів: Тріада плюс, 2010. 228 с.
14. Grodziski S. W krolewstwie Galicji i Lodomerii. Kraków, 1976. 302 s.

**Євдокимов В. В. Эволюция избирательного законодательства в представительные органы власти Галичины второй половины XIX – начала XX в.**

*В статье анализируются правовые основы норм избирательного законодательства Австро-Венгерской империи, которые регламентировали процедуру выборов в краевые сеймы, а также в имперский парламент. Несовершенство куриальной системы выборов и наличие имущественного ценза признаются рудиментом предшествующей эпохи и средством, которое не позволяло украинцам на равных конкурировать в избирательном процессе с польским политиком Галичины. На основе статистических сведений в отношении украинского сеймового и парламентского представительства определяется уровень законотворческой активности украинских депутатов Галицкого сейма и парламента.*

**Ключевые слова:** избирательное законодательство, Галицкий сейм, парламент, Австро-Венгрия, конституционная система, депутат, нормотворческая деятельность.

**Yevdokymov V. V. The evolution of the electoral legislation in the representative bodies of power of Galicia in the second half of the XIX – early XX centuries**

*The article analyzes the legal foundations of the electoral legislation of the Austro-Hungarian Empire, which regulated the procedure for elections to the regional seimas, as well as to the imperial parliament. The imperfection of the curial system of elections and the existence of a property qualification is recognized as a rudiment of the previous era and a tool that did not allow Ukrainians to compete on equal terms with the Polish politician of Galicia in the electoral process. On the basis of statistical information in relation to the Ukrainian Sejm and Parliamentary representation, the level of legislative activity of the Ukrainian deputies of the Galician Sejm and the Parliament is determined.*

**Key words:** electoral legislation, Galician Sejm, the Parliament, Austria-Hungary, constitutional system, deputy, rulemaking.