

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ім. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

ШИБА

Олександр Михайлович

КРАЙОВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА БУКОВИНІ

(1861 - 1914 РОКИ)

12.00.01. - теорія та історія держави і права;

історія політичних і правових вчень

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Київ - 1995



Дисертація є рукопис.

Робота виконана на кафедрі теорії та історії держави
і права юридичного факультету Київського університету
ім. Тараса Шевченка.

- Науковий керівник - Козюбра Микола Іванович, доктор
юридичних наук, професор.
- Офіційні опоненти: - Бутко Ігор Пилипович, доктор
юридичних наук, професор
- Чихович Валерій Анатолійович, кандидат
юридичних наук, доцент
- Провідна організація - Кафедра теорії та історії держави
і права юридичного факультету
Львівського державного університету
ім. Івана Франка.

Захист відбудеться " 31 " листопада 1995 р. в 10⁰⁰ год.
на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.068.18.17 при
Київському університеті ім. Тараса Шевченка 252017, вул. Володи-
мирська, 60, юридичний факультет.

Автореферат розісланий " 28 " листопада 1995 р.

Учений секретар спеціалізованої вченої ради Кузнецова Н.С.

ЛНБ ім. В. Стефаника
АН України

Актуальність теми дослідження. Затяжна і багатоманітна за своїми проявами криза, яка охопила наше суспільство, стала серйозним гальмом на шляху побудови продекларованої демократичної правової держави. Одним із проявів цієї кризи в її політичному аспекті є незбалансованість співвідношення між центром і регіонами.

Породжена тоталітарним режимом система централізації управління територіями робила місцеві Ради безініціативними, а часом і безпорадними. В котрий раз в історії, коли система надцентралізованого державного управління вичерпала себе, звертаються до однієї з основ існування суспільного організму - сільських громад, міських, крайових (губернських, обласних) ланок управління. Нагальна потреба в такому зверненні існує нині й в Україні. Врахування вітчизняних історичних традицій, світового досвіду є необхідною умовою відродження інституту місцевого самоврядування. Даний інститут "як невід'ємна частина національної структури, є найближчим до громадян рівнем управління, а тому перебуває в кращому становищі як в плані заохочення їх до прийняття рішень, що стосуються умов їхнього життя, так і у використанні їх знань та можливостей в ім'я прогресу"1.

Як повинно розв'язуватися питання: "сильний центр - сильні регіони" чи навпаки: "сильні регіони - сильний центр", якими повинні бути параметри, зміст і компетенція самоврядування, де проходить межа між місцевими органами державної виконавчої влади і самоврядними органами. Ці та інші питання

1 Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Міське та регіональне самоврядування України. Вип. 1-2 (6-7). -

Київ, 1994. - С. 65.

є нині предметом гострих дискусій між політиками, господарськими керівниками, політологами, юристами.

Процес пошуків найбільш ефективних та прийнятних для України форм самоврядування затягнувся. Його прискоренню безумовно сприяло б використання наявних у світовій практиці перевірених багатовіковим досвідом форм самоврядування. Проте історичний досвід доводить неефективність механічного перенесення навіть найдосконаліших форм самоврядування, якщо вони не спираються на менталітет даного народу, його традиції та сучасні реалії.

Розвиток самоврядування в Україні, його основні етапи та системи розглядалися багатьма авторами. Увага ж до австрійської системи самоврядування, яка існувала на Буковині в другій половині ХІХ на початку ХХ ст. була значно меншою, а дослідження, в яких проблеми самоврядування на Буковині, зокрема діяльність буковинського ландтагу в період 1861-1914 років розглядалися спеціально, відсутні. Досліджувалися лише окремі аспекти цієї проблеми. Серед них наукові праці М. Кордуби, В. Костащука, С. Смаль-Стоцького, а також сучасних науковців В. Ботушанського, Є. Приходька, М. Настюка.

Українське буковинознавство існувало не тільки на території Радянської України, а і за її межами. Воно, як правило, теж necessitated проблеми самоврядування. Особливо це стосується праць таких дослідників як А. Жуковський, А. Котціян, З. Кузеля, І. Лисяк-Рудницький, Е. Прокопович, Е. Турчинський та ін. Проте їх праці, як і дослідження вітчизняних істориків, далеко не виснажують проблеми і не дають достатньої уяви про діяльність самоврядних установ і насамперед ландтагу. Це обумовило вибір теми даного дисертаційного дослідження і визначило її основну мету - провести комплексне історико-право-

ве дослідження системи крайового самоврядування Буковини в період 1861 - 1914 років. Для досягнення вказаної мети були поставлені такі завдання:

- проаналізувати соціально-економічні та політико-правові передумови надання Буковині у другій половині XIX ст. статусу окремого "коронного краю" і автономії;
- на основі аналізу нормативно-правових актів розглянути систему органів місцевого самоврядування на Буковині кінця XIX - початку XX ст.;
- розкрити порядок формування, структуру і компетенції органів крайового самоврядування на Буковині;
- визначити місце і роль ландтагу у системі самоврядних органів і органів державної влади Австро-Угорщини;
- розглянути законотворчу діяльність ландтагу, визначити її пріоритетні напрями;
- сформулювати висновки щодо ролі і місця самоврядних органів у соціально-економічному і політичному розвитку Буковини;
- узагальнити позитивний досвід роботи ландтагу, його органів та виробити пропозиції щодо використання цього досвіду в організації діяльності органів самоврядування в сучасній Україні.

Методологія і джерела дослідження. Вирішуючи поставлені завдання, автор застосовував такі наукові методи: історико-порівняльний, системно-структурний, формально-логічний, статистичний та ін.

Сформульовані в дисертації теоретичні висновки та практичні рекомендації спираються на праці вчених, які досліджували основні історико-правові проблеми самоврядування ще в кінці XIX - на початку XX століть. Серед них праці Д.Багалія,

О. Бальцера, М. Василенка, М. Владимирського-Буданова, М. Грушевського, С. Гошовського, А. Окіневича, Н. Покровського, Я. Панейка. Використовувались також праці з історії та теорії самоврядування в Україні сучасних авторів: І. Бутка, В. Кампо, В. Кравченка, О. Копиленка, М. Корнієнка, В. Кульчицького, В. Кіселичника, А. Ткача.

При написанні дисертації здійснювався аналіз законодавства України, що регулює діяльність місцевих Рад народних депутатів, а також проектів закону "Про місцеві Ради народних депутатів".

У процесі дослідження теми дисертант широко спирався на архівні джерела, більшість з яких вводиться в науковий обіг вперше. Найбільш вагомими з них виявились матеріали, сконцентровані у фондах 2 і 3 Чернівецького обласного державного архіву, присвячених Виконавчому комітету ландтагу та Крайовому управлінню Буковини.

Серед опублікованих джерел найважливіше значення для дослідження теми мали законодавчі акти, на яких ґрунтувалось самоврядування окремих земель Австрії. Закони, які регулювали дане питання, були опубліковані у "Відбитку із збірника державних законів для герцогства Буковина" за 1861 - 1867 роки.

Законодавча діяльність буковинського ландтагу знайшла своє відображення у такому офіційному виданні як "Вісник законів та розпоряджень для воеводства Буковина", який друкувався трьома крайовими мовами - німецькою, румунською, українською.

Винятково важливим джерелом для вивчення історії і змісту крайового самоврядування на Буковині є стенографічні протоколи засідань ландтагу, які друкувались окремим збірником.

ком після кожної сесії ландтагу. Вони дають можливість з достатньою повнотою простежити за розстановкою політичних сил в ландтазі, ходом обговорення винесених на його засідання питань, за пристрастями, які виникали у зв'язку із цим.

У дослідженні використана література мемуарного жанру - спогади провідних буковинських політиків - депутатів ландтагу М. Василька, С. Поповича, письменника О. Маковея, які дали можливість більш повно відобразити політичну атмосферу, в якій діяли органи крайового самоврядування.

Корисним для дослідження виявились також періодичні видання, що виходили на Буковині в кінці ХІХ - на початку ХХ століть - газети "Буковина", "Нова Буковина".

Джерельна база, аналіз законодавства і монографічної літератури дали можливість сформулювати наукові положення, висновки та пропозиції, які складають наукову новизну дисертаційного дослідження. На захист виносяться такі положення та висновки:

1. У другій половині ХІХ ст. - на початку ХХ ст. на Буковині сформувалась система органів крайового самоврядування європейського типу. Ця система була принципово новою в історії самоврядних органів в Україні.

2. Органи крайового самоврядування ландтаг та його виконавчий комітет - відділ функціонували на досить міцній, досконалій з огляду на той час і розгалуженій нормативно-правовій базі, основу якої складали загальнодержавні (закон "Про імперське представництво" від 21.12.1867 р.) і крайові ("Крайова ординація", "Крайова виборча ординація до ландтагу" від 26.02.1861 р.) закони.

3. Демократичність ландтагу, як представницького органу, істотно обмежувала існуюча куріальна система виборів

його депутатів. Високий майновий ценз та двуступінчатість виборчої системи в селянській курії унеможливляли участь у виборах значної частини населення Буковини, а процедура відкритого голосування сприяла зловживанням під час виборів. Залишаючи незмінним станово-представницький принцип формування ландтагу, куріальна виборча система змінювалась, набуваючи певних прогресивних рис. До них слід віднести зміни, згідно з якими депутати обирались безпосередньо виборцями, таємно. Історико виправданим було введення національного представництва у виборчих куріях.

4. Розподіл владних повноважень між органами державної влади (крайовим управлінням) і органами крайового самоврядування (ландтагом, віділом), наявність інституту "крайового маґна", фінансово-економічної бази і джерел її поповнення визначали крайове самоврядування як самостійний інститут, який мав статус "відносної автономії" щодо державної влади.

5. Сфера законодавчої діяльності ландтагу обмежувалась справами "дорученого кола діяльності" - благоустроя, агрокультури, народної освіти, медицини краю тощо. Ландтагом були прийняті основні закони, що стосувались цих справ, чим створено правове підґрунтя для їх вирішення на Буковині.

6. Прийнятий ландтагом регламент роботи встановлював механізм діяльності ландтагу: чітку процедуру проходження законопроектів, підготовку і ведення засідань, форми депутатської діяльності - внесення, інтерпеляції, участь у роботі комісій.

7. Діяльність ландтагу позитивно вплинула на громадську активність жителів краю, на економічний, суспільно-культурний розвиток Буковини. Досвід діяльності самоврядних органів на Буковині, можна використати при вирішенні сучасних про-

блем відродження і розвитку територій України, враховуючи їх історичні традиції і нинішні реалії соціально-економічного і культурно-національного розвитку.

Практична значимість роботи:

1/ у законотворчій діяльності – висновки дисертації можуть бути використані у процесі подальшого вдосконалення законодавства України про місцеве та регіональне самоврядування;

2/ у навчальному процесі – положення дисертації можуть використовуватися при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників;

3/ у науково дослідницькій діяльності – частина сформульованих у дисертації положень носить дискусійний характер і може служити базов для подальшого наукового дослідження діяльності самоврядних органів на Буковині в період з 1861 до 1914 року.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертації знайшли відображення у трьох публікаціях, обговорювались на засіданнях кафедри теорії та історії держави і права Київського університету ім. Т. Шевченка.

Структурно дисертація складається із вступу, трьох глав, які охоплюють вісім параграфів, висновків, списку літератури та додатків.

ЗМІСТ РОБОТИ

У "Вступі" обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається мета, завдання, методологічна й емпірична база дослідження, формулюються положення, які виносяться на захист, розкривається практична значимість роботи, а також апробація результатів дослідження.

Глава I "До історії становлення крайового самоврядування на Буковині" присвячена аналізу соціально-економічних, політичних та правових передумов становлення самоврядування на Буковині та розкриття його основних етапів. Насамперед, аналізуються зміни, які відбулися в суспільно-політичному ладі Буковини протягом ХІХ ст. і особливо після революції і контрреволюції 1848 - 1849 років в Австрійській імперії.

В соціальному устрої найважливішим було скасування у 1848 році кріпосного права і завершення формування в наступні десятиліття капіталістичного суспільства. Причому, цей процес, розтягнувшись на всю другу половину ХІХ ст., був дуже хворобливим і супроводжувався обезземеленням селян, появою значної кількості сільськогосподарських пролетарів, ростом еміграції українських селян в Канаду, США, Аргентину тощо.

Значюї еволюції у досліджуваній період зазнали політичні установи краю. Той політичний устрій, в умовах якого у другій половині ХІХ ст. сформувалась система місцевого самоврядування на Буковині, склався не відразу. Коли у 1775 р. Буковина увійшла до складу Австрійської імперії, політичний устрій краю був різко відмінний від політичного устрою інших австрійських земель. Тому політичні установи краю поступово еволюціонували від установ перехідного типу (Військове управління 1775 - 1786 рр.), поява яких у свій час була викликана необхідністю адаптації краю до нових умов, до установ загальноавстрійського типу (Окружне управління в Чернівцях у складі "Королівства Галичини і Лодомерії" - 1786-1849 рр.). Наступним кроком у цьому процесі стало вивільнення політичних установ Буковини від галицької опіки і їх підпорядку-

вання центральним установам Відня, який найдовше затягнувся в органах суду та прокуратури. В результаті в 60-х роках на Буковині склалась стабільна система адміністративно-територіального устрою, яка проіснувала у майже незмінному вигляді до розвалу Австро-Угорщини.

Процес становлення крайового самоврядування на Буковині був тісно пов'язаний не тільки з політичними, а й з національними процесами, які відбувалися в окремих землях Австрійської імперії. Як у центрі, так на місцях йшли пошуки форм реалізації певних елементів самоврядування. Саме певних, бо про кардинальне розв'язання цього питання на рівні окремих "коронних земель" в умовах тодішньої конкретно-історичної дійсності не могло бути і мови. Відбувалися такі пошуки і на Буковині, що підтверджується проведенням у дисертації аналізом значного фактичного матеріалу. Складність пошуків зумовлювалась до того ж відсутністю на Буковині історичних традицій самоврядування на крайовому рівні.

Важливими віхами на шляху становлення самоврядних органів було виділення Буковини із складу Галичини в самостійну адміністративно-територіальну одиницю. Та обставина, що в представницьких органах Галичини порядкували поляки, а румунам в них було відведено другорядне місце, аж ніяк не влаштовувало найбільш економічно сильну і політично організовану соціальну групу на Буковині - румунське боярство, яке прагнуло до самостійного порядкування місцевими справами, більше того, плекало надії на створення під скіпетром Габсбургів "коронного румунського краю" з Буковини та Трансільванії. З цього приводу румунські бояри робили неодноразові демарші перед віденським урядом. Останній, не пішовши назустріч далекосяжним домаганням, все ж 4 березня 1849 року визнав бу-

ковину окремим коронним краєм із титулом "Герцогство Буковина".

Внаслідок бюрократичної тяганини, а також опору, який у різних формах чинила галицька адміністрація, процес відділення Буковини розтягнувся на кілька років. У 1850 р. Буковина одержала представницький орган - ландтаг, але він не поклав початку крайовому самоврядуванню, оскільки імператорським патентом від 31 грудня 1851 р. дарована конституція від 4 березня 1849 р. була скасована і в Австрійській імперії відновлено необмежену владу імператора. Лише у 1854 р. утворено окреме Крайове управління Буковини в Чернівцях з крайовим президентом на чолі. У 1860 р. Буковину знову з'єднано з Галичиною, що викликало помітне невдоволення верхівки буковинської німецької буржуазії та румунських бояр. Тільки 26 лютого 1861 р. Буковина остаточно одержала крайову автономію із статусом "коронної землі" та титулом "Герцогство Буковина" і було обрано ландтаг.

У дисертації докладно аналізуються умови, за яких були прийняті імператорські акти - Диплом 20 жовтня 1860 р., Патент 26 лютого 1861 р., а також ухвалений рейхсратом закон "Про імперське представництво" від 21 грудня 1867 р., які створили законодавчу базу діяльності самоврядних представницьких органів - ландтагів, у тому числі, буковинського.

У главі 2 "Система, порядок формування та компетенція органів крайового самоврядування" аналізуються основні законодавчі акти, які визначали систему, порядок формування та компетенцію органів крайового самоврядування і на яких ґрунтувалось все наступне законодавство Австро-Угорщини про самоврядування окремих земель. Такими актами були закон "Про імперське представництво" та імператорський патент від 26

лютого 1861 р. з додатками, в якості яких виступали "земельні конституції" для кожної із 17 "королівств і земель Ціслейтанії, представлених в рейхсраті" Австро-Угорщини. Зокрема для Буковини було "даровано" імператором "Крайову ординацію для герцогства Буковина" від 26 лютого 1861 р. та "Крайову виборчу ординацію до ландтагу герцогства Буковина" від 26 лютого 1861 р. "Крайова ординація" за аналогією з подібними нормативно-правовими актами інших земель мала для Буковини силу крайової конституції, а ландтаг був наділений правом приймати крайові закони.

Паралельно із запровадженням представницьких органів у землях монархії 5 березня 1862 р. рейхсратом було прийнято "Імперський закон про громади", який встановлював засади устрою місцевих територіальних громад імперії. На його основі 11 листопада 1863 р. буковинський ландтаг прийняв три закони: "Закон про устрій в громадах", "Закон про порядок виборів в громадах", "Закон про двірські обшари" (так називались поміщицькі маєтки), які регулювали питання формування і відновлення громад як самоврядних органів.

Аналіз вищезгаданих законодавчих актів дав можливість зробити висновок, що створена у 60 - 70-х роках ХІХ ст. нормативна база місцевого самоврядування не тільки ліквідувала існуючу систему місцевих і державних органів та утворила нову, але й відкрила простір для активності самоврядних органів у межах власної компетенції та матеріально-фінансової бази.

Поряд із вже існуючими органами державної виконавчої влади - Крайовим управлінням на чолі із президентом сформувалась система самоврядних органів, яку складали первинні суб'єкти місцевого самоврядування - територіальні громади в

особі жителів сіл і міст краю та їх представницьких органів. Відсутність повітового рівня самоврядних органів було позитивним моментом, оскільки зменшувало фінансові затрати, усувало дублювання функцій на різних рівнях самоврядних органів. На крайовому рівні діяв, як вже зазначалось, представницький орган – ландтаг і його виконавчий комітет – віділ.

Після з'ясування системи органів місцевого самоврядування в дисертації зроблено докладний аналіз "Виборчої ординації до ландтагу" від 26 лютого 1861 р., яка визначала порядок формування вказаного представницького органу та його віділу. Пошукувач зазначає, що демократичність ландтагу обмежувала існуюча куріальна система виборів його депутатів. Високий майновий ценз та двуступінчатість виборчої системи унеможливляли участь у виборах значної частини населення Буковини, а процедура відкритого голосування сприяла зловживанням під час виборів. Щодо обмежень у пасивному виборчому праві, то на думку дисертанта, вони мали позитивний характер, оскільки запобігали зловживанням з боку посадових осіб. Як позитивний момент названої ординації в роботі відзначається досить чітка деталізація процедури виборів, а також те, що вибори вважались такими, що відбулися, незалежно від кількості виборців, що взяли участь у голосуванні. На думку пошукувача не відкривало можливість для оперативного проведення виборів у встановлений термін без багаторазового їх перенесення, отже для економії коштів бюджету.

В умовах багатонаціонального краю, яким була Буковина, успішне функціонування ландтагу багато в чому залежало від національного миру та злагоди. Тим часом, "Виборча ординація до ландтагу" від 26 лютого 1861 р. заклала можливості для порушення пропорційного представництва між чисельністю окре-

мих етнічних груп населення Буковини і його представництвом у ландтазі. В дисертації цей висновок робиться на основі аналізу як положень самої ординації так і національного складу депутатського корпусу ландтагу ряду скликань.

У роботі зазначається, що проблема вдосконалення виборчого закону, якщо не цілковитої його зміни, існувала протягом всього 50-річного періоду діяльності ландтагу і з особливою гостротою постала з введенням в Австро-Угорщині в 1907 році загального виборчого права для чоловіків віком старше 24 років. В результаті гострих дискусій у ландтазі та політичних "баталій" серед партій, що діяли на Буковині поза його стінами, 1 листопада 1909 року ландтагом було прийнято нову виборчу ординацію. Вона, залишаючи незмінним станово-представницький принцип формування ландтагу, разом з тим містила ряд норм, які надавали куріальній системі виборів порівняно прогресивного характеру. До них слід віднести: зміни, відповідно до яких депутати обиралися безпосередньо виборцями і таємно; історично виправданим, на думку дисертанта, було введення принципу національного представництва у виборчих куріях, внаслідок чого кількість депутатів - німців, українців, румун, поляків стала пропорційною чисельності представників цих націй, що проживали на Буковині.

Для практичного втілення в життя прийнятих ландтагом рішень, та для організації його роботи формувались виконавчі органи ландтагу. Голову ландтагу (Landeshauptman), його заступника із числа депутатів призначав імператор. Виконавчим органом ландтагу був Буковинський крайовий виділ (Bukowinaer Landesausschusses). Відповідно до "Крайової ординації" він складався із 4 членів, яких депутати обирали із свого складу, і голови ландтагу, який входив до складу виділу за поса-

дою і очолював його. "Законом про зміну крайової ординації" від 26 травня 1910 р. було внесено такі зміни: виділ збільшено до 8 членів; голова ландтагу призначав двох заступників (один заступник повинен був бути румун за національністю, другий українець). Структурно виділ поділявся на референства, які відповідали за конкретні напрями роботи.

В главі пошукувач робить спробу систематизувати роздіблені норми, які визначали статус депутатів ландтагу, їх права та обов'язки. Аналізуючи повноваження депутатів ландтагу, автор відзначає, що вони надавали можливість депутату для активної участі в роботі ландтагу як в законодавчій сфері, так і в контролі за виконанням його рішень. Вказується на негативну практику поєднання мандатів депутата ландтагу і рейхсрату, що підтверджується конкретними прикладами.

Автором детально проаналізовано норми основного державного закону "Про імперське представництво", що стосувались компетенції рейхсрату з тим, щоб мати змогу окреслити коло питань, які залишались за земельними представницькими органами. З цією ж метою проаналізовано "Крайову ординацію" від 26 лютого 1861 р. та інші крайові закони, які визначали компетенцію ландтагу в окремих напрямках діяльності.

Як позитивний момент відзначається те, що "Крайова ординація" не обмежилась простою констатацією основних положень, а наводить досить детальний перелік питань, які відносились до відання краю. Це:

- а/ устрій місцевих територіальних громад і контроль за їх діяльністю;
- б/ питання крайової агрокультури і благоустрою краю;
- в/ піклування про розвиток народних, ремісничих шкіл

("шкільні справи");

г/ медицина; будівництво, утримання крайових, повітових лікувальних закладів, пологових будинків;

д/ проходження служби крайовими службовцями.

До позитивних моментів відноситься законодавче визначення "крайового майна" як економічної бази самоврядних органів Буковини. В дослідженні вказується, що надана законодавча автономія обмежувалась необхідністю санкції імператора для всіх прийнятих ландтагом законів. Таким чином закони ставали фактично актами імператорської волі. Імператор міг розпустити ландтаг у будь-який час. Ландтагу заборонялось вступати в зносини з крайовими представницькими органами інших земель, видавати маніфести, чим намагалися усунути можливість безпосереднього звернення до народу. Це ставило реалізацію досить широкого кола повноважень, наданих самоврядним органам, під "політичний контроль", "цензуру" державних. Не заперечуючи необхідність при будь-якій системі самоврядування певних механізмів державного контролю за діяльністю самоврядних органів (зокрема вертикалі виконавчої влади), пошукувач констатує, що на Буковині такий контроль був надто жорстким, що звужувало реальні можливості реалізації наданих ландтагу повноважень.

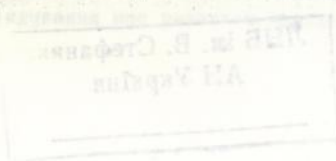
Оскільки в Австро-Угорщині крім державних службовців були ще крайові службовці, до компетенції ландтагу входили всі питання, що стосувались проходження служби останніми. Ці питання регулювались прийнятим на перших засіданнях ландтагу законом, який одержав назву "Службової прагматики" (Dienstpragmatik). Незалежність представницького органу у вирішенні кадрових питань слід розцінювати як позитивний момент місцевого самоврядування Австро-Угорщини існування ін-

ЛНБ ім. В. Стефаник
АН України

ституту крайових службовців по-перше, чітко окресляє і надає авторитету органам місцевого самоврядування. По-друге, воно до певної міри унеможливило тиск з боку органів державної влади. На думку дисертанта було б доцільним розмежувати статус державного службовця і службовця органів місцевого самоврядування в сучасній Україні. Матеріальні підстави для цього є, оскільки оплата праці службовцям самоврядних органів проводиться з місцевих бюджетів.

У завершальній частині глави піддається аналізу компетенція виконавчого органу ландтагу - виділу. Крім "Крайової ординації", "Закону про зміну крайової ординації" від 26 листопада 1910 року вона регулювалась також "Інструкцією для Буковинського крайового виділу", яка була прийнята на перших засіданнях ландтагу. Відповідно до § 26 "Крайової ординації" і § 9 "Інструкції..." виділ мав піклуватися про повсякденні управлінські справи, які стосувались крайового майна, фондів, установ і закладів, що були йому підпорядковані і фінансувались з крайового бюджету. З зазначеного кола справ виділ виконував також функції контролю. Автор зауважує, що найбільш деталізованими в "Інструкції" були управлінські та контрольні функції у сфері фінансової діяльності, що пояснюється значимістю цієї сфери для крайового самоврядування. Окрім цього виділ мав право "найвищого контролю" над всіма справами територіальних громад.

В дисертації також детально аналізуються повноваження виділу щодо організації роботи і керівництва крайовими службовцями, зокрема механізм матеріального стимулювання їх праці деякі елементи з якого (наприклад, надання безпроцентного кредиту службовцям) доцільно було б використати в сучасних умовах.



Глава 3 "Механізм функціонування та основні напрями діяльності органів крайового самоврядування" починається з констатації того факту, що механізм функціонування буковинського ландтагу базувався на тих же законодавчих актах, якими визначалися правові засади його діяльності. Автор звертає увагу на те, що конкретна схема цього механізму була викладена в регламенті роботи ландтагу (*Geschäfts-Ordnung des Bukowinaer Landtages*), прийнятому на його перших засіданнях. Він з невеликими змінами діяв до 4 лютого 1910 р., коли було прийнято новий регламент. В дисертації досить детально аналізуються основні положення регламенту, його позитивні і негативні риси. Серед перших відзначається, насамперед, сам факт складання депутатами ландтагу присяги, що підвищувало їх відповідальність. Доцільно в тих конкретно-історичних умовах, була закріплена регламентом можливість складати її однією з крайових мов. Як позитивний момент в діяльності ландтагу можна назвати також відкритість його засідань. Закриті засідання допускались у виняткових випадках.

В дисертації піддається аналізу роль виділу і комісій в підготовці законопроектів до розгляду на сесіях ландтагу, механізм їх проходження, форми рішень, які приймалися ландтагом тощо. Звертається увага на слабкий зворотній зв'язок між клопотаннями ландтагу перед австрійським урядом і реакцією на них з боку останнього. Вказуючи на чіткий механізм прийняття законопроектів, автор зауважує, що їх прийняття гальмувалося необхідністю санкції імператора, який міг відхилити той чи інший законопроект або затягнути його прийняття на тривалий час.

Особливе місце в роботі приділено дослідженню форм діяльності депутатів ландтагу, зокрема такої з них, як запити

(інтерпеляції) у ландтазі. Ці запити, як правило, торкалися діяльності крайових владних структур, у них порушувались злободенні питання життя краю. В главі аналізується динаміка та зміст запитів, зроблених депутатами протягом 1863, 1904, 1905, 1913 років. Цей аналіз дав змогу стверджувати про зростання активності роботи депутатів на засіданнях ландтагу.

В дисертації висвітлюються також такі форми зв'язків депутатів з виборцями, як періодичні зустрічі-звіти, робота з петиціями виборців до ландтагу. Зростання кількості петицій (у 1863 р. їх було 202, у 1904 - 234, в 1905 - 426), на думку автора, свідчить не тільки про збільшення обсягу справ, які доводилось вирішувати ландтагу, про зростання його авторитету серед населення краю.

Далі пошукувач зупиняється на дослідженні основних напрямів діяльності органів крайового самоврядування. На його думку, буковинський ландтаг був представницьким органом, який здійснював близькі за своїм характером до парламентських законотворчі, установчі та контрольні функції. Законотворчі функції стосувались таких основних сфер практичної діяльності ландтагу як: а/ фінансово-господарська та адміністративна; б/ освітня; в/ церковна.

На підставі вивчення фактичного матеріалу автор приходить до висновку, що в своїй законодавчій діяльності буковинський ландтаг не виробив нових підходів до розв'язання проблем крайового самоврядування, не зробив навіть спроби до, якщо не прориву, то принаймні розхитування тих жорстких обмежень (санкція імператора, необхідність узгодження з крайовим президентом цілого ряду нормативних актів, особливо пов'язаних з фінансово-господарською діяльністю), якими

австрійська бюрократія затискала крайове самоврядування.

Не зважаючи на зазначені істотні хиби в діяльності ландтагу, витoki яких знаходились в самій австрійській політичній системі і посилювались в діяльності ландтагу в результаті політичної, національної та релігійної боротьби, вже саме його заснування мало для Буковини позитивне значення. Своєю появою і наступною діяльністю ландтаг сприяв зростанню політичної активності населення краю, поступовому втягненню в неї різних соціальних груп, політичних та громадських організацій.

До позитивних моментів звор відносить намагання ландтагу вирішувати питання соціально-економічного та національно-культурного розвитку краю. Ним була створена законодавча база як оснoра такого розвитку. Прийняті ландтагом крайові закони регулювали всі питання "власного кола" діяльності: народної освіти, охорони здоров'я, агрокультури, будівництва доріг тощо.

Пошукувач зазначає, що в період з 1861 до 1914 року йшло становлення фінансової бази самоврядних органів Буковини. Законодавством визначалися джерела грошових надходжень до крайового бюджету: крайові додатки до прямих державних податків, місцеві збори, штрафи, дивіденди за придбані акції, державні субсидії, субвенції. Вони склали основу самостійної фінансової бази самоврядування на Буковині.

З крайового бюджету забезпечувалось фінансування будівництва шкіл, лікарень, залізниць, доріг, будинків адміністративного призначення, виплачувалась заробітна плата і пенсії крайовим службовцям, вчителям, лікарям.

В главі піддається аналізу намагання ландтагу вирішувати національні проблеми на Буковині. Автор зазначає, що по-

ряд із політичною міжнаціональною боротьбою, яка велась у ландтазі, у ньому були моменти примирення, які увінчалися плідними результатами. До них, зокрема, відносяться:

а/ декларування німецької, румунської, української мов в якості трьох вживаних крайових (die drei landesublichen Sprachen), мов ділового спілкування (Geschäftssprache) і поступове їх введення в установах краю (перш за все у виділі та на засіданнях ландтагу), обов'язковість їх знання для крайових службовців;

б/ відкриття національних шкіл;

в/ спроби вирішення суперечностей між румунськими і українськими православними віруючими, чому певною мірою сприяла розробка законопроектів, спрямованих на їх примирення;

г/ сприяння розвитку національно-культурних товариств шляхом надання їм фінансово-матеріальної допомоги.

З огляду на всі недоліки і позитивні моменти, що були в діяльнос і ландтагу, автор стверджує, що ландтаг на початку ХХ ст. повністю сформувався як суб'єкт самоврядування, представницький орган інтересів населення краю.

У "Висновках" узагальнюються результати дисертаційного дослідження, а також формулюються пропозиції щодо використання досвіду самоврядування на Буковині для вдосконалення законодавства про місцеве та регіональне самоврядування в сучасній Україні.

У "Додатках" містяться дві схеми, що відображають систему органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування на Буковині, а також структуру буковинського ландтагу в кінці ХІХ – на початку ХХ століть.

Основні положення викладені у таких публікаціях автора:

1. До історії становлення і розвитку крайового самовря-

дування на Буковині (Буковинський ландтаг у 1861 - 1914 роках) // Ерліхівський збірник. (Наукові статті викладачів, аспірантів та співробітників юридичних факультетів Чернівецького та Київського університетів). Вип. 1. - Чернівці, 1994. - С. 31-37.

2. Сільське самоврядування на Буковині (1861 - 1918 рр.) // Місцеве та регіональне самоврядування України. Вип. 1-2 (6-7). - Київ, 1994. - С. 31-37.

3. Система та компетенція органів крайового самоврядування на Буковині в 1861 - 1914 роках // Тези доп. наук. конф. "Теоретичні та практичні проблеми розбудови правової держави в Україні". - Чернівці, 1994. - С. 75-77.

1. Shiba A.M. Regional Selfgovernment in Bukovina
(1861 - 1914).

Dissertation for the competition for an academic degree of a candidate of jurisprudence on speciality 12.00.01. - the theory and history of state and law; the history of political and law teachings. Kyiv University named after Taras Shevchenko, 1995.

On the base of analysis of normatively - legal deeds, archive sources and special literature the process of formation and juridical mechanisms of functioning of representative (landtag) and executive (council) organ of regional selfgovernment in Bukovyna in the period of its entry in Austro - Hungarian empire is investigated here.

The main directions of activities of the organs are considered in this work too. Their place and role in the social and political life of Bukowyna at the end of the XIX and beginning of the XX the centuries are determined in

this dissertation.

2/ Шига А.М. Краевое самоуправление на Буковине
(1861 - 1914 годы)

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01. - теория и история государства и права; история политических и правовых учений. Киевский университет им. Тараса Шевченко, 1995.

На основе анализа нормативно-правовых актов, архивных источников и специальной литературы исследуется процесс становления и юридические механизмы функционирования представительного (ландтага) и исполнительного (видела) органов краевого самоуправления на Буковине в период ее вхождения в состав Австро - Венгерской империи. Рассматриваются также основные направления деятельности этих органов. Определяется их место и роль в социально-политической жизни Буковины конца XIX начала XX веков.

Ключевые слова: ландтаг, виділ, крайовий закон, Крайова ординація, компетенція, виключно крайові справи, делеговані повноваження.

Подписано к печати 21.02.96. формат 1/16, физ. печ. л. 1,6

Усл. печ. л. 0,93. Уч. изд. л. 1,6. Зак. 178, тир. 100

ОУС 274018, Черновцы, Лепива 240-а

448725

170.558A

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
5780 SOUTH CAMPUS DRIVE
CHICAGO, ILLINOIS 60637
TEL: 773-936-3700
WWW.CHEM.UCHICAGO.EDU

448781

AB 32.314

AB 32.314