

ЗАРОДЖЕННЯ, СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ



Ігор ГРИЦЯК,
завідувач кафедри
європейської інтеграції
Національної академії
державного управління
при Президенті України
доктор наук з державного
управління, професор,
заслужений діяч науки
і техніки України,

Місцеве самоврядування України в її сучасних територіальних вимірах пройшло надто складний та досить суперечливий історичний шлях. Започатковане ще в період Київської Русі, українське місцеве самоврядування протягом століть постійно зазнавало впливу східної й західної політичних культур, зумовленого особливим геополітичним положенням нашої країни. Його історична характеристика також неоднозначна. Розмаїття підходів дослідників, передусім, до аналізу історичних реалій, які існували у різні епохи в різних регіонах країни, і, які зумовлювали його зародження,

становлення та виникнення особливостей функціонування й розвитку місцевого самоврядування в українській державі, поки що не дали змоги скласти про нього чіткої, цілісної і об'єктивної картини.

Певні ускладнення у цій роботі спричинені також ще досить міцним стереотипом, за яким не всіма науковцями сприймається спадковість української державності з усіма її інститутами з часів Київської Русі та впродовж усіх наступних століть. Проте, такі «меншовартісні» і спотворені уявлення про історичну тяглість української державності надто легко розбиваються так званою теорією трьох елементів (або соціологічне поняття держави), автором якої є німецький державознавець Георг Еллінек (1851-1911). Згідно з цією теорією органічними складовими будь-якої держави є: територія держави, народ держави та влада держави. Київській Русі, як відомо, всі три елементи були притаманні сповна. Вони також були наявні більшою, аніж меншою мірою, в Галицько-Волинському князівстві, у Козацькій державі другої половини XVII ст., в Українській Народній Республіці, у Західно-українській Народній Республіці та в Українській Радянській Соціалістичній Республіці. Таким чином, шість попередніх українських держав, які з різним ступенем розвинутості існували в різні епохи в межах території сучасної України та знищувалися завойовниками (крім УРСР), абсолютно об'єктивно й беззаперечно варто вважати історичними етапами розвитку однієї єдиної держави України.

Нашу Вітчизну на різних етапах її розвитку супроводжували ті чи інші інститути її державності, серед яких чільне місце посідало й місцеве са-

моврядування. Цілком очевидно, що сучасне поняття та зміст місцевого самоврядування відмінні від їхнього розуміння в минулому. Однак, навіть різноманітність форм його проявів у різні часи дозволяє узагальнити уявлення про них. Це можна і потрібно робити за допомогою історичних та наукових джерел. Також достатньо матеріалу й для періодизації національної системи місцевого самоврядування.

Важливо зауважити, що процеси європеїзації, русифікації та українізації у вітчизняному місцевому самоврядуванні хоча й розпочиналися на різних територіях сучасної України і в різний час, однак відбувалися досить довго і навіть паралельно один одному.

Перший період — зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування, в основі яких були рід та суверенна громада, своїми хронологічними рамками сягав часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях і аж до середини XIV ст.

Другий період, або період європеїзації, який характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (зокрема, німецького міста Магдебург), починався з середини XIV ст. і закінчувався у першій половині XIX ст.

Третій період відзначався русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, більша частина якої, і зокрема центральними, східними, а згодом і південними регіонами, входила до царської Росії¹. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII ст., однак свого апогею він

¹ Менша частина України, а саме західні регіони, залишалася належати Польщі, Австрійській, пізніше Австро-Угорській монархії.



досяг у XIX ст. та на початку XX ст.

Четвертий період характеризується спробами українізації місцевого самоврядування, початком якого слід вважати 20-ті рр. XX ст. і який триває досі.

Отже, місцеве самоврядування на території України в сучасних її межах пройшло і продовжує проходити досить складний еволюційний шлях. Глибоке та об'єктивне вивчення історичних особливостей його розвитку допоможе враховувати помилки й здобутки наших предків, які прагнули збудувати справжню й міцну державу з ефективною місцевою владою, схожою на ті, що вже століттями мають інші нації світу.

Зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (*перший період*) починалося в додержавну добу східнослов'янських племен. Насамперед ці процеси поширилися на полян, в їх сім'ях, які були кровно споріднені й називалися родом. З часом замість кровного споріднення все більшого значення набувало сусідство, тобто близькість не походження, а мешкання. Таким чином, утворювалися невеликі поселення на зразок хуторів, що займали всю околицю, тобто певну територію, яку можна в сучасному уявленні порівняти з районом, регіоном. Одночасно з метою спільної оборони від зовнішніх ворогів обгороджувалося та обводилося ровами й валами певне місце, яке звалось городом, тобто містом. У таких місцях спільного проживання започатковувалися й розвивалися певні традиції, звичаї, що з часом унормовувалися і ставали правилами поведінки людей. Через сусідське спілкування між хуторами, містами та регіонами правила поведінки, поширюючись територіально, набирали уніфікованих форм (зараз ми це називаємо звичаєвим правом).

Сім'ї, що проживали по сусідству, хоча й не були одного роду чи одного походження, своєю сукупністю утворювали громаду. Повсякденні та перспективні питання, проблеми і справи таких громад хутора, міста чи регіону спочатку обговорювалися, на основі чого ухвалювалися відповідні рішення. Публічне обговорення й прийняття рішень місцевого значення відбувалося в рамках спільної ради, до якої входили старші представники від усіх сімей чи родів. Така

рада мала назву «віче» й на основі звичаєвого права як форма самоврядування передавалася в Україні від покоління до покоління ще багато століть.

Історичні джерела свідчать: віче як орган суверенної громади було старшим від княжої влади, яка особливо зміцнювалася в період об'єднання східнослов'янських племен у державу. Запровадження елементів першої української державності київськими князями привела до утворення відносно міцної централізованої форми правління, зокрема через збір данини, при якій віче на загальнодержавному рівні посіло другорядне місце. Однак на місцевому (регіональному) рівні віче в цей час відіграє надзвичайно важливу роль як орган місцевого самоврядування та як форма безпосередньої демократії (в сучасному розумінні — збори громадян). Причиною цього, очевидно, є той факт, що у віддалених містах і землях київські князі не могли настільки постійно й ефективно здійснювати військову, адміністративну й судову функції своєї влади, як вони це робили в самому Києві та на його найближчих околицях. Тому ці функції, як правило, розподілялися між віче та намісниками й посадниками князя, яких він призначав для виконання своєї волі відповідно на периферійних землях та у віддалених містах.

Скликане городянами чи жителями навколишніх сіл віче могло обговорювати питання про укладення угод, організацію війська, необхідного як для захисту краю, так і захисту всієї держави. Віче могло критикувати або підтримувати дії князівських урядовців, обирати начальника народного ополчення тощо.

Роль віче в суспільному житті Київської Русі значно зростає одночасно з послабленням могутності влади київського князя у другій половині XI та протягом XII ст. У цей час східнослов'янська держава почала роз-

падатися на осібні землі князівства, де поряд з віче правила окремі династії на чолі зі своїм князем. Досить поширеним у цих князівствах було вигнання нелюбого князя чи його намісника й вибір нового. Проте, обравши нового князя, громада вже не втручалась в його управлінські справи до тих пір, поки знову не виникали якісь надзвичайні ситуації чи події, зумовлені його невмілим керівництвом чи нечистоплотністю, а тому, як правило, князі залишалися до пори до часу необмеженими господарями у своїй вотчині. Слід відзначити, що віче в тодішній Україні як орган місцевого й так званого регіонального самоврядування не досягло настільки високого рівня свого розвитку й впливу, як це сталося поза її межами — у Новгороді, де утворилася республіканська форма правління. В Україні на той час зберігається, хоча й досить умовно, як почесна історична традиція, принцип старшинства київського великого князя серед князів усіх інших окремих киеворуських князівств. Можливо, ця традиція певною мірою й стала стримувачем і противагою для розширення повноважень віча.

Політичний та культурний центр в українсько-руській державі змістився у XIII ст. з Києва на західноукраїнські землі, до Галичини, де була збудована друга велика українська держава — Галицько-Волинське князівство. Причиною такого зміщення було знищення монголо-татарами міста Києва як столиці першої української держави — Київської Русі. Півторастолітнє існування Галицько-Волинського князівства як другої української держави не лише допомогло зберегти культурно-етнічні традиції Київської Русі, але й одночасно збагатити їх та розвинути під потужним впливом соціально-економічних та політичних відносин, що існували в європейських народів-сусідів. Особливо поживалася в



Періодизація національної системи місцевого самоврядування може виглядати так:

- 1) зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування;
- 2) європеїзація місцевого самоврядування;
- 3) русифікація українського місцевого самоврядування;
- 4) українізація місцевого самоврядування.



новій державі торгівля із західноєвропейськими країнами, що зумовило різке збільшення кількості міст у Галичині й на Волині та їх розвиток за європейськими уявленнями. Найбільші міста того часу, зокрема такі, як Галич, Львів, Луцьк, Володимир, Берестя, Холм та ін. стали основними центрами торгівлі й ремісництва, куди переселялися німці, поляки, угорці, греки, болгары, італійці, вірмени, євреї, балканські народи. Представники цих народів принесли з собою традиції господарювання, врядування, освіти й культури тощо. Поєднання місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування і започаткувало період європеїзації (другий етап).

У Галицько-Волинському князівстві виникли цілі колонії чужоземців, яким було дозволено після спустошливих татарських набігів на українські міста і села жити й поряdkувати за власними традиціями й звичаями, щоб якнайшвидше відбудувати руїни та цивілізувати життя корінного населення. Оскільки серед переселенців на українських землях було найбільше німців і поляків, то місцеве самоврядування базувалося в основному на німецькому праві, яке широко застосовувалося в управлінні містами у Німеччині, Польщі, інших країнах середньої Європи. Так створювалися підвалини для поширення й укорінення в прийдешніх століттях у більшості українських міст принципів самоврядування, що застосовувалися в німецькому місті Магдебурзі (звідси — магдебурзьке право), а пізніше також окремих моделей місцевого самоврядування інших міст та сусідніх з Україною держав.

Суть магдебурзького права полягала в тому, що міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі. До складу громади входили міщани, тобто жителі міста, але не всі, а лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи княжому замкові. Міською громадою керувала в повсякденному житті управа, яку очолював обраний бургомістр з також обраними ратманами (радниками). Отже, вже тоді здійснювалися представницька та виконавча функ-

ції місцевої влади, суть яких полягала, передусім, у практичних діях бургомістра й ратманів, які завідували міськими доходами і видатками протягом лише одного місяця. Після місячного виконання своїх обов'язків бургомістр передавав їх старшому з ратманів, який у свою чергу передавав вже свої обов'язки наступному, аж доки управління містом не здійснювали всі ратмани. Потім це управління знову поверталось до старшого з ратманів.

Однак, як свідчать історичні джерела, місцеве самоврядування на принципах магдебурзького права не було настільки ефективним для корінного населення в українських землях тієї доби, як це зараз подається деякими дослідниками чи то з причини поверхових знань, чи традиційного сліпого поклоніння всьому неукраїнському. Тодішнє економічне становище міщан покращилося мало, оскільки їм було заборонено володіти майном, купленим у польських, вірменських, єврейських та німецьких панів, а їхні ремісничі справи блокувалися панськими ремісниками. Ці та низка інших обмежень економічного характеру практично сковували міських жителів у їхніх виробничо-комерційних справах і вони опинилися тісно замкнутими в мурах свого міста. Крім того, над православними жителями міст тяжів католицизм, який сповідували поляки та німці й насаджували його вперто, й навіть жорстоко. Суворими обмеженнями для міщан-українців, поряд з конфесійними, були також мовні, культурні та політичні, особливо після приєднання до Польщі Галичини в першій половині XV ст. Дійшло до того, що православні українці були відсторонені від міського управління в управах і судах з тієї причини, що нібито міські закони з магдебурзько-правовою основою стосуються виключно католиків. У результаті реальна міська влада зосереджувалася в руках некорінного населення, що призводило до обмежень, а то й до заборон для українців у торгівлі, в судових рішеннях, у купівлі та продажу будинків, у здійсненні церковних обрядів і церемоній, у праві проживати в місті тощо. У певний час, наприклад у Львові, тобто у межах міста, було дозволено проживати лише 30 сім'ям українців, і то абсолютно асимільо-

ваним.

Деякі прояви європеїзації не обминули й українські села того часу. Сільське місцеве самоврядування також базувалося на німецькому праві, але в дещо спрощеній формі. Представником від сільської громади в сільській владі був війт, який, по-суті, виступав посередником між селом та польським чи німецьким паном. Спочатку пан купував в уряду певну територію, де засновував село. При цьому він автоматично отримував право управляти цим селом і одержувати з нього певні доходи. Ті села, які вже існували й попадали на основі німецького права під панську опіку, також платили власникові землі певну плату. З часом апетити панів зростали, вони обмежували, а то й позбавляли війтів їх представницьких повноважень та деяких привілеїв і запроваджували в цих селах панщину, за часів якої права сільської громади зводилися до мінімуму. Панщина, яка розповсюджувалася також в інших українських землях на основі старого «руського права» й за своїм експлуаторським характером по суті не відрізнялася від базованої на німецькому праві, у другій половині XVI ст. практично зліквідувала різницю між українськими селами в питаннях місцевого самоврядування.

Окремі галицькі села управлялися на основі волоського права, яке було запроваджене з сусідніх Угорщини та Молдови, де воно застосовувалося ще в XII ст. Волоське право було похідним з німецького, однак врядування й ведення господарства в селах за його нормами були більше пристосовані до пастушого побуту, зокрема у питаннях податків. Різниця між німецькою правовою моделлю самоврядування та волоською полягала у тому, що за волоською моделлю селами управляли українські пани, оскільки волоське право виключало якісь конфесійні обмеження, запроваджені, наприклад, католицизмом.

Прагматизм та універсальність магдебурзького права, з одного боку, та духовна спорідненість українців з європейською культурою, з другого боку, об'єктивно зумовили його швидке поширення в Україні та укорінення в усіх сферах суспільного життя. Таке потужне проникнення магдебурзького права, передусім, у сферу



управління місцевими справами відбувалося паралельно зі збереженням і розвитком старого українського звичаєвого права та його практики на більшості території, яка належала тоді Великому Князівству Литовському. Однак польські та німецькі впливи настільки зростали в українських землях, що вже в середині XV ст. вони стають домінуючими навіть там, де панувала Литва. Про це красномовно свідчать факти надання українським містам титулу магдебурзького права в повному, а в окремих випадках — в обмеженому обсягах.

Лише за період з 1572 по 1647 рр. українським містам і містечкам було видано більше 50 магдебурзьких грамот. Однак після такого сплеску європеїзації місцевого самоврядування в Україні, а особливо після Переяславської ради в 1654 р., почали поширюватися процеси азійські за суттю, тобто русифікаторські за формою і змістом.

Загалом, якщо бути неупередженим і виходити з суто історичних реалій, то поширення магдебурзького права в українських містах і селах цілком можна розцінювати як таке, що мало позитивні наслідки. Навіть культурна й політична дискримінація корінного населення певною мірою виступили впливовими чинниками в процесі єднання міщанства, яке втратило владу у власному місті, з такою зароджуваною провідною соціальною верствою українців, як козащина. Селянство, українська шляхта та духовенство також всіляко підтримували козаків у спротиві католицизмові. Відбувалися надзвичайно важливі для українського народу процеси взаємовідносин між західними та східними регіонами, які в подальшому, тобто в середині XVII ст., визначали соціально-економічний та політичний характер всенародного руху, очолюваного козаками. Цей національно-визволь-

ний рух привів до утворення на споконвічній території етнічних українців третьої за своєю національною суттю української держави — козацької.

В епоху цієї держави місцеве самоврядування зазнало суттєвих змін. Так, у містах з магдебурзьким правом самоврядування було збережене, і це давало їм незалежність від козацької адміністрації. Також продовжували отримувати статус магдебурзького права в цей час, хоча й не так часто, інші українські міста — Полтава, Остер, Козелець, у яких запроваджувалися відповідні органи міського самоврядування. Варто зауважити, що міщанство цього періоду не було численним, його основна маса зосереджувалася в малих містах, а його заняття було схоже на повсякденні клопоти звичайних селян-хліборобів. З цієї причини міські жителі Лівобережної України не спромоглися вибороти собі в часи козащини достатньо впливового суспільного становища, що призводило до постійних зазіхань з боку козацької адміністрації на їхні права. Проте у козацькій державі міста з магдебурзьким правом вже не зазнавали культурних та конфесійних утисків, міське життя вільно розвивалося на основі своїх традицій, але в рамках магдебурзького устрою. За прикладом такого міського самоврядування організовувалися й всі інші міста Лівобережжя, справами яких займалася управа. До її складу входила також ратуша, яка, з одного боку, очолювалася городовим або козацьким отаманом, а з другого боку — підпорядковувалася вищестоящій козацькій адміністрації. Тут варто згадати основні риси військово-адміністративного устрою козацької держави.

Так, уся територія на лівому й правому берегах Дніпра, яка складала близько 250 тис. кв. км., де проживало 1,2 — 1,5 млн. осіб, була поділена

на 16 військових округів, або полків, які відповідали полкам як структурним підрозділам козацького війська. Полковники, які під час воєнних дій командували цими 3 — 5-тисячними полками, були головними адміністративними й судовими урядниками на відповідній території в мирний час. Територія кожного полку ділилася на сотні, в яких військову та адміністративну функції виконували сотники. Органи управління полками та сотнями розміщувалися у великих містах відповідних земель, що носили їхню назву. На нижньому щаблі цієї адміністративно-територіальної будови козацької держави знаходилося окреме містечко чи село, в якому влада належала козацькому отаманові. Спочатку козацькі старшини обиралися козаками відповідних загонів. Проте з часом ці посади стали спадкоємними. На верхівці цієї військово-адміністративної системи стояв гетьман, який теоретично підпорядковувався волі козацької генеральної ради, що його обирала.

Місцеве самоврядування в українських селах на початок козацьких повстань в XVII-XVIII століттях практично було відсутнє, оскільки панщина вкрай обмежувала й навіть ліквідувала як індивідуальні права селян, так і права їхньої громади. Кріпацький стан на селі було запроваджено на всій території України, що більшою чи меншою мірою, але зобов'язувало селян виснажливо працювати на чужоземних і своїх панів. Прогнавши польську шляхту, селяни відвоювали особисту свободу та більшість прав, зокрема право вільного пересування й проживання, право розпоряджатися власним майном, право набувати вищого соціального статусу тощо. Хоча селяни й стали вільними хліборобами, однак вони не позбулися всіх повинностей. Працюючи на конфіскованих у поляків землях, вони підпорядковувалися загальній військовій адміністрації й були обкладені податком на користь Війська Запорізького. При постійних війнах будь-який селянин при бажанні та можливості озброїтися й самоутримуватися за власний кошт міг вступити в козацьке військо. Хто не ставав козаком, той змушений був усіляко забезпечувати військо транспортом, провізією, грішми, відбувати різні натуральні повинності своєю працею тощо. З



Магдебурзьке право отримали: Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Стрий та Володимир-Волинський (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Снятин (1442 р.), Мукачеве (1445 р.), Рівне (1493 р.), Київ (1494 р.), Дубно (1507 р.), Острог (1528 р.), Любомиль (1541 р.), Тернопіль (1548 р.), Корсунь (1584 р.), Переяслав (1585 р.), Біла Церква (1588 р.), Чигирин (1592 р.), Мозир (1595 р.), Канів (1600 р.), Богуслав (1620 р.), Чернігів (1623 р.), Вінниця (1640 р.) тощо.



часом ці повинності стали настільки нестерпними, що зумовили повернення в козацькій Україні до тих кріпацьких відносин, які існували перед повстаннями.

Постійне втручання військової адміністрації в особі козацької знаті та реєстрових старшин у господарські, економічні й судові справи міського самоврядування та відновлення ними кріпосництва на селі викликало серед населення наприкінці XVII ст. різке незадоволення правлінням козаків. До багатьох населених пунктів Лівобережної України постійно прибували московські емісари, які проводили відверту колонізаторську політику. Невдоволені та підбурені жителі окремих міст і сіл Лівобережної України почали шукати допомоги у російського царя. «Допомога» з боку Московського царства, яка ретельно готувалася протягом кількох десятиліть, не забарилася. У наступні XVIII, XIX та на початку XX ст. вона зводилася до нещадного хижацького винищення всього українського, яке не обминуло й місцеве самоврядування (*третьій еман*).

Отже, посилення процесу русифікації та ослаблення процесу європеїзації місцевого самоврядування на території України, що відбувалися деякий час паралельно, стали особливо помітними після занепаду майже 30-річного існування третьої української держави козацької, тобто наприкінці XVII ст. та протягом усього XVIII ст.. Внаслідок чужоземного володарювання різні споконвічно українські території, на яких у той час проживали етнічні українці, набували своїх особливих регіональних, політичних, управлінських та самоврядних рис. Такий висновок напрошується, якщо проаналізувати існуючий територіальний устрій, що постає наприкінці XVIII ст.

На той час під владою Російської імперії перебували: Лівобережна Україна — Гетьманщина, або Малоросія; Слобідська Україна; Південна Україна — Причорномор'я; Правобережна Україна — Київщина, Брацлавщина, Волинь, Поділля.

Східна Галичина перебувала під владою Речі Посполитої, Закарпаття — Австрійської імперії, Буковина — Оттоманської імперії.

Наприкінці XVIII ст. почався черговий поділ території України між

Російською та Австрійською імперіями, який тривав кілька десятиліть. Він закінчився тим, що у 1830-х рр. приблизно 80% українців потрапили під колоніальний гніт російських царів, майже 20% — австрійських імператорів, а територіальний устрій набув такого вигляду (*див таблицю*).

Уніфікація суспільного життя українського народу Росією досягла в цей час кульмінації. Повністю було скасовано чинність магдебурзького права в містах, про що навіть був виданий царський указ від 1835 р. Також знищувалася традиційна єдність та суверенність української громади, що базувалася на звичаєвому праві, відображеному в Литовському статуті, який за кілька століть став складовою частиною українського національного права. Цей Статут було скасовано в 1842 році. Російські адміністративно-територіальні нововведення нічого не залишили від полково-сотенного адміністративно-територіального устрою, цього самобутнього витвору українського козацтва. Замість вже усталених органів управління спочатку утворювалися нові органи станового місцевого самоврядування — міські думи в містах, а в селах сільські товариства, які розглядалися одночасно як низова адміністративна й господарська одиниця, що збігалася із земельною громадою. Пізніше, починаючи з другої половини XIX ст., засновувалися земські установи як органи самоврядування.

За міською реформою 1870 р. міські думи вже не були органами станового самоврядування, а обиралися всім населенням на чотири роки. Як представницький орган міського самоврядування дума призначала управу на роль виконавчого органу, який очолював обраний думою міський голова. Він, крім того, затверджувався губернатором. Міський голова губернського міста затверджувався міністром внутрішніх справ.

На селі органами самоврядування були сільський схід та сільські чино-

вники. Із запровадженням земських установ місцеве самоврядування на селі контролювалося земськими начальниками, які призначалися із дворян.

Не дивлячись на згубну для українського місцевого самоврядування російську уніфікацію через її дискримінаційний характер, заради справедливості варто відзначити й деякі позитивні наслідки земського руху. До них варто віднести виникнення нових тенденцій в суспільно-політичному житті українського народу, спрямованих на докорінне реформування монархії в конституційну республіку, на певну лібералізацію громадських відносин. Земства сприяли піднесенню загального рівня життя селян, виховували у місцевого населення почуття господаря в справах громади, що в результаті призводило до обмеженого самоврядування. Ці процеси в тодішній Україні тривали включно до 1917 року. З другого боку, від європеїзації в суспільному житті українців позитивних наслідків могло бути значно більше, і передусім у справі національного самовираження.

У західноукраїнських землях, тобто Галичині, Буковині та Закарпатті, місцеве самоврядування на початку періоду, що розглядається, існувало за традиційними принципами магдебурзького права, яке ніким не скасовувалося. Однак, тривала дискримінаційна суть принципів цього права у виконанні польських поневолювачів довела місцеве самоврядування на заході України до жалюгідного стану. Захопивши ці землі наприкінці XVIII ст., Австрійська імперія спочатку не змінювала традиційних форм влади та управління, оскільки їй бракувало достатньої кількості централізованих установ, які змогли б провести відповідну уніфікацію, на зразок російської. Проте вже через деякий час австрійські імператори здійснювали цілу низку заходів, спрямованих на зміцнення центральних і місцевих органів вла-

Територія	Губернії	Влада
Лівобережна Україна	Чернігівська, Полтавська, Харківська	Російська імперія
Правобережна Україна	Київська, Волинська, Подільська	Російська імперія
Південна Україна	Катеринославська, Херсонська, Таврійська	Російська імперія
Західна Україна	Галичина, Буковина, Закарпаття	Австрійська імперія



ди та управління. У Галичині адміністративне реформування відбувалося шляхом демонтажу старої системи управління та заміни її професійними, дисциплінованими державними службовцями, які підпорядковувалися центральним органам.

Самоврядування в галицьких, буковинських і закарпатських містах не зазнало істотних змін наприкінці XVIII ст. й протягом наступного часу. На зміну польській шляхті, румунським і мадярським панам, які мали абсолютну владу в міських органах, знову прийшла чужоземна знать (австрійці, німці, німецькомовні чехи), обмеживши доступ українців до міського управління.

Ще гіршим було становище самоврядування в галицьких, буковинських і закарпатських селах, де проживало більше 80% усього населення цих регіонів. Кріпацький стан селян та стара система сільського врядування по-суті нічого не змінили в житті сільських громад. Лише революційні події в більшій частині Європи навесні 1848 р. зумовили скасування панщини в українських землях Австрійської імперії, що принесло селянинові деяке покращення його життя². Втративши ненависний і формальний зв'язок із чужоземним паном, галицький селянин став володарем рідної землі, а разом і вільним своїм національним духом етнічного українця. У принципі, це стосується й українців Буковини та Закарпаття, хоча й меншою мірою. Скасування панщини та запровадження конституційної форми правління в цих західноукраїнських землях викликали у корінного населення почуття господаря в приватних і громадських справах, що закономірно породжувало в їх повсякденних діях прояви обмеженого самоврядування. Проте вже з 1867 р. після прийняття другої австрійської конституції, яка породила нову хвилю зростання польських впливів у Галичині, угорських — у Закарпатті та румунських — у Буковині, соціально-економічне й політичне становище українців знову погіршується. Це тривало до початку XX ст., тобто, до першої світової війни, і викликало надзвичайне піднесення політичної активності українців як у містах, так

і в селах.

Окрему й досить цікаву сторінку в історії розвитку українського місцевого самоврядування складають спроби, але, на жаль, марні, побудувати його систему в четвертій та п'ятій суверенних і недовготривалих українських державах — Українській Народній Республіці (УНР) та Західно-Українській Народній Республіці (ЗУНР). З проголошенням державної незалежності України в січні 1918 р. місцеве самоврядування було проголошено складовою частиною нового демократичного конституційного ладу. Так само після утворення в листопаді 1918 р. ЗУНР місцеве самоврядування пошло гідне місце серед її конституційних органів. Проектом Конституції УНР 1918 р. передбачалося створити систему місцевого самоврядування, яка повинна була складатися з громад, волостей і земель, де єдина безпосередня місцева влада мала належати радам і управам. Спроби збудувати українську модель місцевого самоврядування робили всі незалежні українські уряди (Генеральний Секретаріат, Гетьманат, Директорія), а тому саме з цього часу доцільно робити відлік процесу його українізації (*четвертий період*).

На українських землях, окупованих після першої світової війни Польщею, Румунією й Чехословаччиною, місцеве самоврядування збереглося, але всюди воно було передано під контроль колоніальної адміністрації. До 1939 р. місцеве самоврядування в Східній Галичині було за австрійською системою, на Волині — за моделлю російської земської реформи 1864 р. На Буковині до 1940 р. панувала румунська система місцевого самоврядування. На Закарпатті в 1920-1938 рр. у межах Чехословаччини була проголошена крайова автономія, яка повинна була гарантувати йому власну систему місцевого самоврядування. Але ця автономія не була втілена в життя. Згодом, після завоювання Карпатської України угорськими фашистами, місцеве самоврядування в Закарпатті фактично було зліквідовано.

Збереження в західноукраїнських землях старих моделей місцевого самоврядування забезпечило на цій те-

риторії певну стабільність і порядок в умовах постійних військових дій у 1917-1920 рр. На відміну від східноукраїнських урядів того часу, які в основному лише теоретично вирішували проблеми місцевого самоврядування та державного управління в цілому, ЗУНР досить швидко створила ефективний адміністративний апарат на всіх рівнях влади й управління. Тому традиції місцевого самоврядування в цьому регіоні України ще й дотепер виявляються значно стійкішими, аніж у східних та південних частинах України, де, починаючи з 1920 р. і аж до недавнього часу, місцеве самоврядування вважалось буржуазним інститутом. На зміну царській русифікації в українське місцеве самоврядування прийшла більшовицька русифікація, яка без будь-яких церемоній дощенту винищувала все набуте раніше.

Замість збереження традицій, які вже мали органи місцевого самоврядування царської Росії, більшовицький уряд запровадив на більшій частині території України (крім західноукраїнських земель) систему органів диктатури пролетаріату, основу якої складали ради депутатів від різних класів і соціальних верств населення. Проте нові органи місцевої влади та управління створювались досить повільно і станом на 1925 р. були відсутні в 40% міст і сіл України. Існуючі ж ради практично не працювали, оскільки їхня діяльність зводилася до систематичних урочистих засідань у формі пленумів та з'їздів з питань, наприклад, річниць жовтневої революції, святкування днів народжень комуністичних вождів та інших подій в їхньому житті, урочистих вшанувань видатних діячів світового пролетаріату, висловлення протесту проти якихось дій світового імперіалізму тощо. Ця своєрідна практика діяльності місцевих рад народних депутатів настільки укорінилася й набула поширення, що супроводжувала радянську систему влади до часу відходу її в небуття. Цілком зрозуміло, що при такому «оригінальному вирішенні» місцевих проблем, і насамперед, шляхом підміни їх «глобальними» і «архіважливими» питаннями у справі побудови соціалізму та комунізму, місцеві ради не могли

² В українських землях, що перебували під колонією Росії, панщина була скасована лише в 1864 р.



розмінюватися на дрібниці типу: обговорення й вирішення питань комунального господарства, розв'язання соціально-економічних проблем громади, побутових проблем конкретної людини, надання послуг, задоволення попиту на товари тощо.

Крім ідеологічних причин такої діяльності місцевих рад була також відсутність кваліфікованих спеціалістів з питань місцевого врядування та належної матеріально-технічної бази. Організаційні заходи щодо налагодження роботи рад у різні періоди існування радянської системи не давали відчутних наслідків ще й тому, що фактично всі владні повноваження зосереджувались у партійних комітетах різних рівнів, які по-своєму підходили до розуміння й розв'язання місцевих проблем. Партійний диктат, що виступав політичним стрижнем жорсткого централізму в управлінні, виключав будь-які прояви місцевого самоврядування.

Ще гіршим було становище рад на селі. Вони з перших днів радянської влади посіли місце низових ланок централізованого апарату й в особі голови сільради та секретаря виконували суто адміністративні функції. Абсолютна централізація, яка лише все витягувала до центру й тому виключала наявність необхідних матеріально-фінансових ресурсів у сільських Рад, не залишала місця для проявів та розвитку місцевого самоврядування. Єдині джерела можливого фінансування сільських Рад — колгоспи в особі їхніх голів, правовий і фактичний статус яких зробив їх «всевладними князьками», працювали в основному на центр, у ролі якого виступала передусім Москва. Кріпацький стан українського селянина попередніх століть перенісся в ХХ ст. й проявився в більш вишуканій експлуататорській за змістом формі, яка так і не надала йому обіцяного права власності на землю й зобов'язала відробляти панщину не 2 — 3 дні, як це було в середньовіччі, а щоденно — колгоспником. Винищення у свідомості цілих поколінь українських селян елементарного почуття господаря своєї землі, власника свого господарства, упорядника свого місця проживання і т.п. привело їх до стану повної байдужості й абсолютної інертності як у своїх власних справах, так і в справах місцевого самоврядування.

З кінця 50-х початку 60-х рр. ХХ сторіччя місцеві ради стали розглядатися як органи такої влади, що переростає в комуністичне громадянське самоврядування й тому мають виступати не тільки як органи державної влади, але й місцевого або громадського самоврядування. Однак централізм тоталітарної держави, запроваджений Росією в Українську Радянську Соціалістичну Республіку (шосту українську державу), призвів до того, що питання місцевого життя були повністю підпорядковані великодержавним інтересам СРСР, які блокували будь-які прояви місцевого самоврядування з вираженою українською суттю.

Починаючи з 1991 р., в Україні на решті відновлені спроби українізувати всі сфери суспільного життя, включаючи й місцеве самоврядування. Реалізація положень цілої низки законів та підзаконних актів цього періоду, в тому числі й Конституції України, певною мірою дало змогу національній системі місцевого самоврядування розвинути і вдосконалити власну модель, позбавлену німецького, польського, румунського, російського, австрійського чи ще якогось стрижня. Однак розвиток місцевого самоврядування в Україні навіть зараз, на третьому десятиріччі суверенності й незалежності, відбувається надто повільно, складно й навіть суперечливо. Пострадянський та посттоталітарний синдроми в зароджуваному громадянському суспільстві генерують явища і процеси, які гальмують розвиток національної системи місцевого самоврядування. Через це та нерішучість у

здійсненні відповідних реформ український ринок державного будівництва продовжують заповнювати різноманітні концепції, моделі, схеми, які популяризуються в різних місцях України в залежності від наявних міжнародних зв'язків того чи іншого регіону або населеного пункту із зарубіжними партнерами. Очевидно, що пошук власної ефективної моделі місцевого самоврядування необхідний, однак не повинен затягуватися чи призвести до такого набору різноманітних моделей, що вже ніяка конституція та закони не зможуть їх упорядкувати, звести до найбільш оптимальної та уніфікованої, яка була б цілком українською за «духом і буквою» і служила інтересам усього народу.

Запозичення в сучасних умовах досвіду місцевого самоврядування європейських країн та запровадження його у національну систему місцевого самоврядування, пристосування відповідних національних правових норм, стандартів та процедур до норм, правил і вимог ЄС отримало назву «європеїзація». Відмінність між європеїзацією в минулих століттях, про що йшлося вище, та сучасною полягає в тому, що, по-перше, сьогодні все це відбувається без нав'язувань і насаджень, а по-друге, йдеться не про сліпе копіювання якоїсь конкретної зарубіжної моделі місцевого самоврядування, а про вироблення власної, національної на основі застосування насамперед таких визнаних у Європі та світі основних сучасних принципів урядування, як відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Субтельний О.* Україна: історія: Пер. з англ. — 2-е вид. — К.: Либідь, 1992. — 512с.
2. *Дорошенко Д.І.* Нарис історії України: В 2 т. — К.: Глобус, 1992. Т.1. — 238с.; Т.2. — 349с.
3. *Лисяк-Рудницький.* Історичні есе: В 2 т.: Пер. з англ./ Упоряд. Я.Грицак.—К.: Основи, 1994. — Т. 1. — 554с.; Т.2. — 573с.
4. *Кравченко В.І.* Місцеве самоврядування в історії України // Місцеве самоврядування в Україні: Історія, проблеми, пропозиції — К., 1994. — С.8 — 17.
5. *Копиленко М.Л., Копиленко О.Л.* Міс-

цеве самоврядування в УНР: теоретична модель і практика державного будівництва // Там само. — С. 17 — 27.

6. *Копиленко М.Л., Копиленко О.Л.* Місцеве самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави // Там само.— С.28 — 33.

7. Актуальні проблеми розвитку міст та міського самоврядування: історія і сучасність: Тези міжнар. наук.-практ. конф. — Рівне, — 305с.

8. *Грицак І.А.* Європейське управління: теоретико-методологічні засади: Моногр. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2006. — 398 с.