

**Євтушенко Олександр Никифорович,**  
к.політ.н., доцент кафедри державної служби  
Інституту державного управління  
Миколаївського державного гуманітарного університету  
ім. Петра Могили.

## **ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (ДРУГА ПОЛОВИНА XIX СТОЛІТТЯ)**

У статті проаналізовано сутність реформ місцевого самоврядування у другій половині XIX століття в Австро-Угорській та Російській імперіях. Показано, що ці реформи проводилися «згори» режимами, які продовжували утримувати політичну владу. Тому реформи не були революційними за своєю суттю, але, визнаючи права територій на самоврядування, вони згладжували гостроту протиріч центру і регіонів, активізували діяльність населення у вирішенні місцевих справ, сприяли розвитку земського ліберального руху на українських землях.

**Ключові слова:** державна влада, місцеве самоврядування, земська реформа, крайовий сейм, куріальна виборча система.

### **Yevtushenko Oleksandr** **Experience in Governmental Power and Local reform on the Territory of** **Ukraine (at the Second Half of the XIX-th Century)**

This article is devoted to the main points of local reforms at the second half of the XIX-th century in Austria-Hungary and Russia empires. It shows that those reforms were provided by regimes that held state political power. That's why the reforms weren't revolutions, but they developed the questions of borders, self-governing, lends liberal movement on the territory of Ukraine.

**Key words:** state power, local self-government, local reform, regional seim, curial electoral system.

### **Евтушенко Александр** **Опыт реформирования государственной власти и местного** **самоуправления в украинских землях (вторая половина XIX века)**

В статье проанализирована сущность реформ местного самоуправления во второй половине XIX века в Австро-Венгерской и Российской империях. Показано, что реформы проводились «сверху» режимами, которые продолжали удерживать политическую власть. Поэтому реформы не были революционными по своей сути, но они, определяя право территорий на самоуправление, сглаживали остроту противоречий центра и регионов, активизировали

деятельность населения в решении местных проблем, способствовали развитию земского либерального движения на украинских землях.

**Ключевые слова:** государственная власть, местное самоуправление, земская реформа, краевой сейм, куриальная избирательная система.

Проблема перебудови системи місцевого самоврядування сьогодні дуже актуальна для України. Вона хвилює всіх: представників владних структур, громадськість, політичні партії й суспільні об'єднання, засоби масової інформації. Складовою частиною цієї проблеми є пошук такої моделі місцевого самоврядування, яка здатна внести стабільність у взаємини між державою й населенням, державною владою і представниками територіальних громад, які мають справедливі претензії на свою участь у вирішенні питань місцевого життя.

Дана проблема набуває ще більшої актуальності у зв'язку з необхідністю побудови нових взаємин між владними структурами й різними соціальними групами, між центром і регіонами для створення ефективної системи державного управління.

Сформований механізм державного управління вже не відповідає ускладненому, різноманітному життю. Процеси демократизації, децентралізації й деконцентрації державної влади призводять до того, що з центра все важче керувати регіонами, вирішувати питання місцевого значення. Виходячи з інтересів населення, вирішення даних питань має брати на себе місцеве самоврядування, тому що місцеві інтереси повинні розглядатися як рівноправні з державними.

Україна має свій досить багатий і різноманітний досвід розвитку місцевого самоврядування, який накопичувався протягом тривалого історичного часу. Оцінка цього досвіду неоднозначна: від майже повного заперечення – до його ідеалізації. Тому безперечною є настійна потреба об'єктивної оцінки практики місцевого самоврядування в Україні, зокрема у другій половині XIX століття.

Цей унікальний досвід не є відособленим від загальносвітового, він свідчить про те, що в історії України інститути місцевого самоврядування завжди взаємодіяли з державою шляхом розмежування функцій і повноважень. Цікавим у цьому досвіді є встановлення необхідного співвідношення державної влади й місцевого самоврядування, коли державна влада ефективно виконує свої завдання, а місцеве самоврядування зберігає самостійність. Тому необхідно ретельно вивчати існуючі позитивні зразки місцевої влади в Україні, тим більше, що більшість з них могли б стати базою для створення сучасних моделей місцевого самоврядування. Все вищезазначене й спонукало автора звернутися до комплексного політико-правового аналізу становлення й розвитку місцевої влади в українських землях в другій половині XIX століття.

У статті використані роботи таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як М. Білоконь [1], А. Васильчиков [2], І. Верховцева [3], Б. Веселовский [4], В. Гармиза [6], А. Головачев [7], М. Грушевський [10; 11], Д. Дорошенко [12], М. Драгоманов [13-15; 29], В. Кульчицький [19; 20], К. Пажитнов [24], Б. Чичерин [32] та ін.

Мета статті – показати важливість теоретичного осмислення історичного досвіду місцевого самоврядування для становлення й розвитку сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, особливо у зв'язку з розробкою нової Конституції України, яка повинна стати правовою основою для розвитку законодавства про місцеве самоврядування.

Друга половина XIX століття дуже складна і неоднозначна в контексті політичної, соціально-економічної трансформації таких держав, як Австрійська і Російська імперії, особливо для розуміння відносин, які склалися між державою і регіонами в українських землях, тому що українські землі Слобожанщини, Лівобережжя, Правобережжя та Півдня входили до складу Росії, а західноукраїнські – Східна Галичина, Буковина та Закарпаття – перебували у складі Австрійської (з 1867 р. – Австро-Угорської імперії).

У другій половині XIX століття в Австрії та Росії починаються реформи, спрямовані на перегляд системи місцевого самоврядування, згідно з вимогами

часу. Всі ці реформи відбувалися разом з процесами національного відродження українців у цих країнах.

До 1848 р. в Австрійській імперії самоврядування було відсутнє, і тільки окремі міста мали свої власні статuti. Влада на місцях зосереджувалась у руках ставлеників корони та місцевого дворянства. Але під час революції 1848 року зусиллями місцевої національно свідомої інтелігенції формується Головна Руська рада, перша українська політична організація, яка 9 червня висунула офіційну петицію до цесаря Австрії з вимогою створення на українських землях окремого автономного краю імперії. Однак ця пропозиція була заблокована польською верхівкою сумісно з віденською бюрократією, тому Галичина так і залишилася неподіленою австрійською адміністративною провінцією, у якій влада перебувала в руках поляків [22, с. 56–57].

Незважаючи на невикористану нагоду самовиразитись як суверенна нація, українці отримали можливість утворення представницьких органів: крайових і повітових сеймів. Проголошена в 1861 р. в Австрії нова Конституція дала Галичині автономію з власним сеймом. Галицький крайовий сейм обирався строком на шість років. Вибори до нього були нерівними і носили яскраво виражений класовий характер. Положення про вибори забезпечувало в сеймі повну перевагу буржуазії та поміщикам. Сейм складався із 150 послів: 141 вибраного і 9 вірилістів (7 єпископів і ректори університетів у Львові та Кракові). Як пише Н. Полонська-Василенко: «у 1861 року на цей сейм українці вислали 49 послів із загальної кількості 150. З роками це співвідношення ще погіршало: року 1877 було українських послів 14, а 1883-го – тільки 11. Причиною цього були нові виборчі правила, за якими перевагу дістали великі землевласники, себто поляки, а українці були переважно селяни» [28, с. 329].

Усі виборчі поділялися, залежно від їх соціально-класової належності, на чотири курії, кожна з яких окремо обирала депутатів до сейму. До першої курії входили великі землевласники. До другої – представники великої торгово-промислової буржуазії. До третьої курії – міська буржуазія великих міст, а також чиновники і представники вільних професій (адвокати, лікарі та ін.).

Вибори в четверту, сільську, курію були двоступеневими: на 500 так званих правиборців обирався один уповноважений, який мав право голосувати за того чи іншого кандидата в депутати. Крім того, через дію майнового цензу не всі селяни входили до четвертої курії, багато з них були позбавлені виборчого права. Як підкреслюють дослідники: «Помилково вважати, що сільська курія могла обирати депутатів-селян. По цій курії в переважній більшості обиралися представники шляхти, рідше – сільського духовенства та інтелігенції і дуже рідко – самі селяни. Шляхта не допускала до сейму депутатів-селян» [19, с. 73]. У національному відношенні депутати сейму були переважно поляками, українці становили всього 27,2 %. Сейм мав виконавчий орган – Крайовий Виділ з восьми урядовців [22, с. 57].

Правові основи самоврядування в Галичині були створені у 1862 р. загальнодержавним законом про місцеве самоврядування, і на його підставі в 1866 р. був опублікований галицький крайовий закон про громади. Крім того, створення крайового сейму і крайового комітету теж розглядалося як встановлення самоврядування у масштабі всього краю. Однак органи крайового і місцевого самоврядування в Галичині, як і урядові органи, служили інтересам буржуазії та поміщиків. Хоча зрозуміло, що вони були більш демократичними, ніж урядові органи, але вони в першу чергу захищали існуючу в державі владу.

Органи урядової адміністрації (намісник у Галичині, крайовий президент у Буковині, повітові старости, бурмістри в містах і війти в селах) та органи самоврядування (галицький і буковинський крайові сейми, повітові, міські та сільські ради) носили яскраво виражений класовий характер, перебували в повній залежності від австрійського уряду, були знаряддям колоніального управління західноукраїнськими землями [19, с. 78]. Можна погодитися з І. Настасяк, що органи місцевого самоврядування на галицьких землях, як і державні органи, були, по суті, беззастережними виконавцями розпоряджень окружної адміністрації, слугували інтересам заможних верств населення і не виконували притаманних їм функцій [23, с. 1].

Під впливом першої російської революції посилилася боротьба українців Галичини за соціальне і національне визволення. Як зазначив І. Франко, народні сили серед страшних катастроф шукали собі нових доріг [21, с. 11]. Однак консервативна поміщицька більшість сейму доклала всіх зусиль, щоб зберегти куріальну систему виборів до сейму. Водночас польська шовіністична преса закликала дати рішучу відсіч домаганням галицьких українців і не йти навіть на найменші поступки [20, с. 29].

Після тривалих дебатів 14 лютого 1914 р. галицький сейм прийняв новий виборчий закон, який запроваджував «загальне» і пряме, при таємному голосуванні, виборче право, яке спиралося на засади представництва інтересів з поділом на шість курій (великої власності, торгових і промислових палат, промислових об'єднань, сільських громад і містечок, цензової міської, загальної міської). Так звана «плюральність» надавала деяким виборцям два, а іноді навіть три голоси в одній або різних куріях. Засобами забезпечення національних інтересів були національний кадастр (виборча система, за якою всі виборці поділялися за національністю і голосували за кандидатів своєї національності) і так звана виборча географія [19, с. 74–75].

Новий виборчий закон, на відміну від попереднього, скасовував у курії сільських громад і містечок багатоступеневі вибори і право голосу надавав усім повнолітнім чоловікам. Однак виборці, які сплачували найбільше податків і мали вищу освіту, мали у цій курії право подвійного голосу. Крім того, до участі у виборах по сільській курії не допускалися жінки. Також в усіх куріях вводилося таємне голосування і надалі залишався інститут вірилістів.

Згідно із цим виборчим законом до галицького сейму обиралось 228 депутатів. Українцями могли бути тільки 62, тобто 27,2 %, тому депутати-українці, як і до реформи, не могли впливати на рішення сейму [20, с. 30]. Склад галицького сейму проіснував з незначними змінами аж до 1914 р. У липні 1914 р. австрійський імператор Франц-Йосиф санкціонував новий виборчий закон, розпустив галицький сейм і призначив нові вибори, які у зв'язку з початком Першої світової війни не відбулися.

Крайовий сейм вирішував дрібні господарські справи, хоча ст. 19 крайового статуту надавала йому право законодавчої ініціативи в усіх справах, зв'язок яких з потребами краю можна було підтвердити. Але цим правом галицький сейм фактично не користувався. Бюджетні права галицького сейму були мізерними і знаходились у повній фінансовій залежності від Віденського рейхсрату. Крайові бюджети всім своїм тягарем лягали на плечі трудящих і збільшувалися з року в рік. Так, Східна Галичина з населенням понад 4 млн чоловік повинна була у 1887 р. сплатити 2 037 532 крони, тоді як Західна з населенням 3 млн – лише 932 347 крон [19, с. 77].

Сейм здійснював вищий нагляд за органами місцевого самоврядування повітів, міст і сіл, рішення яких здебільшого вимагали затвердження сейму. Безпосередній нагляд за органами місцевого самоврядування здійснював крайовий виділ (комітет), що був виконавчим і розпорядчим органом. Він створювався під головуванням маршалка (голови сейму) з шести членів, обраних з числа депутатів на 6 років. До складу комітету входив поряд з польськими поміщиками і один українець [19, с. 77–78].

Політологічний аналіз ситуації, яка склалася в Західній Україні, дозволяє зробити висновки про те, що боротьба українців і поляків у цей час за утвердження своїх позицій в усіх ланках місцевої влади (крайової автономії) закінчилась перемогою поляків, і це тому, що українці в переважній більшості були селянами, а їх представники в сеймі були в меншості і не мали того впливу на його політику, як поляки.

Що стосується Закарпатської України, то в 1867 році Австрія була розбита Прусією, визнала права Угорщини на самоврядування. Закарпатська Україна опинилася під владою Угорщини. Угорці переслідували українців за те, що ті підтримували Австрію проти угорських повстанців.

У середині XIX ст. імперська влада Росії (до складу Російської імперії входило 80 % українських земель [30, с. 256]), як і Австрії, після скасування кріпосного права та наданням кріпакам прав громадянства, змушена була звернутися до питань реформування місцевого самоврядування. У цей час, як

пише у своїй книзі «Земство й земська реформа» (1918 р.) Б. Веселовський: «уряд став розглядати різні проекти, як виправити справи місцевого управління...» [4, с. 31].

Скасування кріпосного права, а також необхідність подальших буржуазних перетворень, як вважає В. Гармиза, були головною причиною введення земських установ [6, с. 21].

Селянська реформа усунула головну перешкоду, що стояла на шляху капіталізму, – кріпосне право. Але залишалася інша перешкода, з якою капіталізм не міг миритися – це станове, бюрократичне повітове й губернське управління. Поки воно цілком залишалося в руках царських чиновників і представників дворянського стану, ні про який підйом місцевого господарства не могло бути й мови. Передача його виборним представникам усіх станів була нагальною потребою капіталістичного розвитку.

Уряд не квапився вводити земське, виборне від усіх станів, самоврядування. Спочатку він обмежився створенням селянських установ. Вони були покликані робити вигляд самостійного сільського управління, підсилити залежність селян від місцевої адміністрації й забезпечити справне виконання селянами повинностей на користь поміщиків і держави.

Згідно з Положенням 1861 р., селянське управління становили волосний схід, волосний старшина з волосним правлінням і волосний селянський суд. Посади селянського суспільного управління заміщалися на вибір кожні три роки [27]. Сільський схід і сільський староста становили сільське громадське управління. Схід вибирав сільських посадових осіб, вирішував справи про користування общинною землею, питання суспільних потреб, благоустрою, піклування, навчання грамоті членів сільського товариства, здійснював розкладку скарбових податей, земських і мирських грошових зборів і т.п. Сільський староста наділявся великими повноваженнями як у справах громадських, так і адміністративно-поліцейських (охорона громадського порядку, безпека осіб і майна, паспортний контроль). Під час відсутності

сільського старости рішення сільського сходу вважалися незаконними [16, с. 66–67].

Для контролю селянських волостей й вирішення можливих непорозумінь між селянами й поміщиками Положенням про губернські і повітові установи вводилися посади мирових посередників, повітові мирові з'їзди й губернські по селянських справах присутності [27, с. 183–206]. Мирові посередники мали великий вплив на органи селянського самоврядування, вони здійснювали нагляд за роботою всіх виборних селянських органів, у їхньому веденні виявилися і всі справи по судово-поліцейському розгляду, тобто в руках мирових посередників зосереджувалася вся адміністративно-поліцейська влада в повіті [18, с. 142].

Волосне й сільське самоврядування за таких умов не розвивалося. Основним недоліком селянського самоврядування було збереження станового принципу у його формуванні. Органи селянського управління перебували під подвійним контролем як з боку місцевих установ по селянських справах, основний склад яких формувався з поміщиків, так і з боку судово-адміністративних органів. Масове невдоволення селян своїм становищем, усвідомлення місцевим дворянством тяжкого стану справ у губерніях привело до сплеску політичної й суспільної активності, відповідних репресій адміністративного апарату, відкритої боротьби, протистояння на всіх рівнях влади, включаючи уряд та імператорський двір. Результатом було затвердження Олександром II компромісного Положення про земські установи [26], яке передбачало створення виборних місцевих органів самоуправління – земств. Згідно з Положенням 1 січня 1864 р., земства були введені лише на рівні повітів і губерній без нижчої земської одиниці (так званої всестанової волості) і без загальноросійського представництва, що давало підставу сучасникам прозвати їх «будинком без фундаменту й даху». Прагнення «увінчати» цей будинок за допомогою поширення принципів всестанового самоврядування на верхні поверхи державного устрою Росії, що залишилися в недоторканності, передати земству всю повноту влади на місцях і забезпечити елементарні цивільні

свободи: волю особистості, свободу зборів, товариств, слова і друку і т. д., лежали в основі політичної програми так званого «земського лібералізму», що до революції 1905 р. персоніфікував собою ліберальні настрої суспільства в цілому [25, с. 33].

Введення земств можна пояснити бажанням самодержавства компенсувати дворянам їхні економічні втрати шляхом надання їм обмеженої влади на місцевому рівні, заблокувати опозиційність лібералів, спрямувавши їхню енергію на вирішення конкретних державних справ. По суті, створення земств – це був компроміс між державою і регіонами [17, с. 138]. Але в той же час вони «стали місцем легального прояву об'єктивних демократичних тенденцій у поліцейській державі, якою в значній мірі була Російська імперія» [1, с. 3].

В Україні земства впроваджувалися на Лівобережжі та Півдні. Проте на Правобережжі через недавнє повстання польської шляхти їх не вводили аж до 1911 р. [3]. Представляючи місцеві інтереси, земства виявилися чутливішими до культурних прагнень українців, ніж імперське чиновництво.

На початку 1860-х років уряд не дуже втручався у діяльність земських установ, не дивлячись на деякі протиріччя між окремими земствами і місцевою адміністрацією. Але вже у січні 1866 р. міністр внутрішніх справ видав циркуляр, який обмежував право земств обкладати податками сплавні ліси. Вводилося також обмеження в обкладанні казенних земель. Циркуляром від 17 травня 1866 р. роз'яснювалося, що земства не мають права обкладати зборами самі вироби й продукти, що виробляють або продають на фабриках і заводах, а також інших промислових і торговельних закладах, оплачуваних акцизом на користь скарбниці.

13 червня 1867 р. закон ще більше обмежив земську діяльність установив цензуру губернатора на видання земствами своїх рішень. Крім того, цим же законом земствам різних губерній було заборонено взаємодіяти одне з одним. Також земствам заборонялося мати горизонтальні зв'язки між собою, навіть у питанні обміну досвідом практичної діяльності. Самодержавство створювало

єдину систему державного управління, встановлювало співвідношення тільки по вертикалі. 19 вересня 1869 р. новим положенням Комітету Міністрів земства були позбавлені права безкоштовного пересилання кореспонденції. Про реформу земського самоврядування з розширенням його прав і демократизації можна було забути. 12 червня 1890 року вийшло нове земське Положення про земські установи, яке відновило становість виборчих груп і завдяки зміні цензу ще більше посилювало представництво від дворян. Нове Земське Положення фактично заперечувало будь-який зв'язок з ідеєю місцевого самоврядування [17, с. 140]. Наприклад, склад губернських гласних у 1897 р. по станах був таким: дворяни й чиновники – 89,5 %, різночинці – 8,7 %, селяни – 1,8 % [4, с. 14].

Найбільш прогресивною була реформа міського самоврядування. Згідно з Міським Положенням від 16 червня 1870 р., кожен міський житель мав як активне, так і пасивне виборче право, до якого би стану він не належав, якщо він був російським підданим, віку мав не менш 25 років і володів у межах міста якою-небудь нерухомою власністю або ж сплачував на користь міста збір зі свідчень: купецького, промислового і т. п. [9]. Тобто кожний, хто володів хоч маленьким будиночком або як торговець, ремісник платив у скарбницю міста податки, користувався правом не тільки обирати, але й самому бути обраним у гласні.

До недоліків Міського Положення 1870 р. можна віднести запозичення пруської трикласної виборчої системи. Що стосується внутрішньої організації міського управління, то вона була досить раціональною. Розпорядницькі функції були надані міській думі, виконавчим органом якої стала управа.

Члени управи обиралися думою і не мали потреби у затвердженні адміністрацією. Постановою думи члени управи могли бути відсторонені від посади й віддані суду. Міський голова також обирався думою, але затверджувався на посаді губернатором або міністром внутрішніх справ (залежно від рангу міста). Міський голова, як правило, не тільки обіймав керівне місце в управі, а й був також головою думи. На думку К. Пажитнова,

такий порядок не можна вважати за правильний. Більш доцільним, вважав він, є надання думі права вибирати голову зі свого середовища [24, с. 31–32].

Кращою стороною реформи 1870 р. було надання міському управлінню широкої самостійності у веденні міського господарства й вирішенні місцевих справ. Губернська адміністрація, а в деяких випадках – міністерство внутрішніх справ затверджували лише найбільш важливі постанови думи (як правило, фінансові). Величезна ж більшість справ вирішувалися думою самостійно. На губернатора покладался лише нагляд за законністю дій органів міського самоврядування.

Судовий захист міського самоврядування забезпечували губернські по міських справах присутності. До їх складу входили: губернатор, віце-губернатор, голова скарбової палати, прокурор окружного суду, голова губернської земської управи, міський голова губернського міста й голова мирового з'їзду.

При всіх своїх недоліках Положення 1870 р. було великим кроком уперед як у порівнянні з попереднім періодом, так і з тією ситуацією, в якій опинилося міське самоврядування наприкінці XIX – на початку XX століть. Побудоване на ідеї довіри до суспільної самостійності, воно пробуджувало українські міста від сплячки й додавало їм тієї сили і значення, про які вони мріяли у XVIII столітті. Воно дозволило говорити про реальні передумови формування в Росії муніципального права і, незважаючи на посилення адміністративних засад 90-х років XIX сторіччя, сприяло сплеску муніципальної законотворчості 1906–1917 років.

Доля земських установ у 1892 р. спіткала й міське самоврядування. Міське Положення 1892 р. значно урізало виборче право для городян, що призвело до зменшення числа виборців у 6–8 разів (до 0,5 % – 2 % усього міського населення). Разом із тим скорочено було й число гласних (приблизно удвічі). Відбулися також зміни й у внутрішньому устрої органів міського управління: управі було надано більш незалежне від думи становище, права

міського голови як голови думи значно розширені за рахунок прав гласних, дума була позбавлена права віддачі під суд членів управи.

Разом із тим нове Міське Положення зрівняло виборні посадові особи міського управління з урядовими чиновниками, поставивши їх у дисциплінарну залежність від адміністрації. Можна погодитися з К. Пажитновим, що після реформи 1892 р. у нас взагалі не залишилося самоврядування в загальноприйнятому розумінні. [24, с. 38–42].

Таким чином, якщо реформи, земська 1864 р. і міська 1870 р., вплинули на розвиток місцевого самоврядування в українських губерніях Росії, то реформи 1890–1892 рр., обмеження виборчого права і втручання в місцеві справи з боку адміністрації гальмували розвиток місцевого самоврядування.

В останній третині XIX–на початку XX ст. розгорнулися дискусії щодо завдань земств та доцільності поширення земського самоврядування на правобережні українські губернії. Представники ліберального спрямування, бажаючи суспільно-політичної та економічної модернізації країни за європейськими зразками, наполягали на самостійності земств у вирішенні місцевих господарських та культурно-просвітницьких завдань [2; 32]. Їх погляди поділяв і М. Драгоманов, який виступав за доцільність використання земств для захисту національних прав українців на основі «державно-земської автономії» [13; 15;]. Він вважав, що Україна повинна являти собою федерацію вільних автономних земств та країв за республіканської форми правління, підвалини якої складають громади, «вільні спілки вільних людей, об'єднаних для спільної справи» [14; 29, с. 280–283].

Що стосується представників консервативно-імперського напрямку, то вони наголошували на недоцільності запровадження в країні будь-яких форм самоврядування, пропонували виключити земства з політичного життя, максимально обмежити їх компетенції в господарському управлінні та культурному розвитку регіонів [5; 8].

Що стосується М. Грушевського, то, на його думку, земські установи мали сприяти українській автономії, розбудові української держави на місцях

[10; 11]. І це дійсно так. Треба наголосити, що в українських губерніях земства сприяли самоорганізації українців [31], формували, як визначав Д. Дорошенко, майбутні національно-державні кадри [12].

Таким чином, підбиваючи підсумки, треба зазначити: зміни та реформи, що впроваджувалися в Австро-Угорській та Російській імперіях у другій половині XIX століття, мали важливі спільні риси.

По-перше, реформи були вимушеним кроком в обох імперіях (особливо Австрійській). Вони проводилися «згори» режимами, які продовжували утримувати політичну владу.

По-друге, реформи 60–70-х років здійснювалися за моделлю наздоганяючої модернізації, якій притаманні ініціювання реформ «згори», вибіркове запозичення світових досягнень, пріоритетний розвиток окремих галузей, збереження багатокладності в економічній сфері, поглиблення суспільних протиріч та посилення соціального напруження.

По-третє, реформи спричинили низку суперечливих тенденцій та процесів: з одного боку, вони зумовлювали збереження землеволодіння поміщиків та прогресуючий занепад і деградацію їхніх маєтків, неземелення та розшарування селянства, аграрне перенаселення, вимушені міграції, зростання протиріч між всестановою виборністю до земств і авторитарним режимом, між самодержавством і створюваною ним правовою державою тощо, з іншого боку – формували нестанову приватну власність на землю, сприяли становленню ринку робочої сили, стимулювали розвиток підприємництва, розширювали сферу функціонування ринкових відносин, створювали передумови для становлення громадянського суспільства.

По-четверте, реформи не були революційними за своєю суттю, але вони, визнаючи права територій на самоврядування, згладжували гостроту протиріч центру і регіонів.

По-п'яте, реформи самоврядування активізували діяльність населення у вирішенні місцевих справ, хоча і були обмеженими.

По-шосте, обмеження прав місцевого самоврядування, позбавлення їх ініціативи й підпорядкування органам державного управління вело до посилення державної влади, але не могло зупинити земський ліберальний рух на українських землях.

Крім того, реформи дали можливість українцям відстоювати свої місцеві інтереси, зберігати свої національні особливості і прискорили наближення часу, коли український народ і його представники будуть справляти відчутніший вплив на політичне, соціально-економічне й культурне життя у своїй країні. В цьому плані реформи в Австрійській і Російській імперіях були гігантським кроком на шляху до сучасної доби.

Проаналізований досвід розвитку місцевого самоврядування, свідчить про те, що в історії України інститути місцевого самоврядування завжди взаємодіяли з державою шляхом розмежування функцій і повноважень. Врахування цього досвіду може стати базою для створення сучасних моделей місцевого самоврядування в Україні.

### **Література.**

1. Білоконь М. В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження: Автореф. дис. ... кандидата юридичних наук. – Х. – 2002. – 20 с.
2. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: В 3 т. – Спб., 1869–1872.
3. Верховцева І. Г. Діяльність земств Правобережної України (1911-1920 рр.): Автореф. дис. ... кандидата історичних наук. – Черкаси, 2004. – 16 с.
4. Веселовский Б. Б. Земство и земская реформа. – Петроград. – 1918.
5. Витте С. Ю. Самодержавие и земство. Конфиденциальная записка министра финансов статс-секретаря С.Ю.Витте (1899 г.). – Штутгарт, 1903.
6. Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 года. – М.: Изд-во МГУ, 1957. – 263 с.

7. Головачев А. А. Десять лет реформ. – СПб., 1872.
8. Головин К. Наше местное правление и местное представительство. – СПб., 1884.
9. Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб: Тип. II отд. Е.И.В. канцелярии, 1873. – Собр. 2. – Т. 45. отд. 1. № 48498.
10. Грушевський М. С. Підстави Великої України // Грушевський М.С. Вибрані праці. – Нью-Йорк, 1960.
11. Грушевський М. С. Якої ми хочемо автономії й федерації // Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991.
12. Дорошенко Д. Історія України. 1917–1923 рр. Українська Гетьманська Держава 1918 року. – Т. 2. – Ужгород, 1930.
13. Драгоманов М. П. Листи на Наддніпрянську Україну // М.П. Драгоманов. Літературно-публіцистичні праці: У 2 т. – Т. 1. – К., 1970.
14. Драгоманов М. П. Историческая Польша и великорусская демократия. – Париж, 1881. – 340 с.
15. Драгоманов М. П. Либерализм и земство в России. – Женева, 1889. – 64 с.
16. Евтушенко А. Н. Государственное регулирования процесса крестьянского самоуправления в период великой реформы на Юге Украины // Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах «Грані». 2004. – № 1(33). – С. 64–68.
17. Євтушенко О. Н. Земська реформа 1864 року як компроміс між самодержавством і регіонами // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Т. 65. – Вип. 52. Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2007. – С. 137–141.
18. Євтушенко О. Н. Роль Інституту мирових посередників у регулюванні життєдіяльності селянської общини на Півдні України після реформи 1861 року // Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Т. 47. – Вип. 34. Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2006. – С. 139–143.
19. Кульчицький В., Мікула О. Органи самоврядування в Галичині за часів австрійського панування // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2. – С. 72–78.

20. Кульчицький В. С. Про реформу виборчого закону до галицького сейму на початку 20 століття // Вісник Львівського університету. – Сер. юрид., 1971. – С. 27–33.
21. Літературно-науковий вісник. – Львів, 1905. – Річник 8. – Т. 30. – Розд. 3.
22. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник, вид. 2-ге, доп. – К.: Атака, 2003. – 576 с.
23. Настасяк І. Ю. Організація управління Галичиною і Буковиною в складі Австрії (1772-1848 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2005. – 17 с.
24. Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. – Т. 1. – СПб., 1913. – 116 с.
25. Петров Ф. С. Органы самоуправления в системе самодержавной России: земство в 1864 – 1879 гг. // Великие реформы в России 1856 – 1874 годов. – С. 208–211.
26. Положение о губернских и уездных Земских учреждениях. Утверждено Указом Александра II 1 января 1864 г. – электронный ресурс – <http://constitution.garant.ru/>.
27. Положение о губернских по крестьянским делам учреждениях // В кн.: Российское законодательство X-XX веков. – М.: Юридическая литература. – Т. 7. – 1989. – С. 183–206.
28. Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2 т. – Т. 2. Від середини XVII століття до 1923 року. – 2-е вид. – К.: Либідь, 1993. – 608 с.
29. Собрание политических сочинений М.П. Драгоманова. – Т. 1. – Париж: Освобождение, 1905. – С. 280–283.
30. Субтельний О. Україна: Історія – К.: «Либідь», 1993. – 720 с.
31. Христюк П. Українська революція. Розвідки і матеріали. – Кн. I. – Т. 2. – Нью-Йорк, 1969.
32. Чичерин Б. О народном представительстве. – М., 1899. – 810 с.