

УДК 351.82

**К. В. Мануїлова**

кандидат історичних наук,  
докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## **ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ, ЩО НАЛЕЖАЛИ РЕЧІ ПОСПОЛИТІЙ**

*У статті досліджуються особливості функціонування місцевих сеймиків Речі Посполитої на українських землях. Відзначено, що в Україні спостерігаються давні традиції децентралізації публічної влади. Зокрема, виявлені засади децентралізації публічної влади у функціонуванні місцевих сеймиків Речі Посполитої.*

**Ключові слова:** *місьцеве самоврядування, українські землі, Річ Посполита, сеймики.*

**Постановка проблеми.** Наближення українського суспільства до європейських стандартів можливо за умови децентралізації публічної влади. Президент України П. Порошенко визначив пріоритетні напрями розвитку держави під назвою «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [1, с. 14]. Ключовою реформою цієї стратегії є децентралізація влади.

Вивчення досвіду існування децентралізованих публічних органів влади на українських теренах у минулому є актуальною для України темою, оскільки для досягнення найкращих результатів у реформуванні потрібно врахувати місцеві умови та національні традиції держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Децентралізація публічної влади Речі Посполитої розглянута опосередковано. Так, польські (С. Суловський, Б. Зданюк) й українські (М. Примуш, Н. Мінєнкова) вчені охарактеризували політичні системи Польщі й України. Становлення місцевого самоврядування в Польщі проаналізували С. Байрак, С. Сорока, С. Плевак, В. Горобець та інші науковці. Децентралізація державної служби в литовсько-польську добу розглянула О. Хорошенюк. Функціонування українських сеймиків висвітлені в публікаціях О. Винниченко. Проте у науковій літературі недостатньо висвітлено становлення традицій децентралізації публічної влади на українських теренах.

**Мета статті.** Головним завданням дослідження є з'ясування засад існування децен-

тралізованих органів публічної влади на українських землях, що входили до складу Речі Посполитої.

**Виклад основного матеріалу.** Загальновідомим є факт, що децентралізація влади є передачею центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [2, с. 167].

На становлення децентралізованої публічної влади на українських землях значно вплинула політична система Польщі. Вітчизняні правознавці дійшли висновків, що Річ Посполита (XVI – XVIII ст.) була децентралізованою державою. Український юрист М. Марчук зазначив, що Річ Посполита була феодальною децентралізацією, що межувала з роздробленістю. У Польщі вона спиралася на монополію шляхетського стану, який протримався до 1791 р., тобто до дати видання Права про королівські міста й Урядової постанови від 3 травня 1791 р., які відкрили шлях до розповсюдження громадянських прав на членів інших станів, починаючи з багатого міщанства [3, с. 22]. О. Проневич зазначив, що Польща за часів шляхетської демократизації характеризувалась поступовою втратою значення інституту монархії та децентралізацією апарату державної влади [4, с. 70].

Погоджуючись з думкою вчених, зазначимо, що засади децентралізації публічної влади на українських землях з'явилися ще до Люблінської унії та зазнали подальшого становлення у Речі Посполитій (друга половина XVI – XVIII ст.). Такими засадами децентралізації публічної влади були адміністративно-територіальний поділ українських земель і запровадження місцевого самоврядування (місцеві сеймики).

У XIV – на початку XVI ст. на українських землях, що належали Польщі та ВКЛ, був запроваджений адміністративно-територіальний поділ і була створена публічна влада за польським зразком. Всі українські землі поділені на воєводства та повіти. Так, у 1566 р. у ВКЛ створено Берестейське воєводство, що мало у своєму складі Берестейський повіт [5, с. 15–17]. Стосовно адміністративно-територіального поділу українських земель, які належали польському королю, то на їх території в 1434 р. утворені Руське воєводство (Львівська земля (Львівський і Жидачівський повіти)); Галицька земля (Галицький і Терехівський, Коломийський повіти); Холмська земля (Холмський і Красноставський повіти) і Подільське воєводство (Кам'янецький і Летичівський повіти); у 1462 р. – Белзьке воєводство (Белзький, Грабовецький, Городельський, Любачівський повіти і Буська земля); у 1471 р. – Київське воєводство (Київський, Житомирський, Овруцький повіти); у 1452 р. – Підляське воєводство (Дорогичинська, Більська, Мельницька землі); у 1566 р. – Волинське (Луцький, Володимирський, Кременецький повіти) та Брацлавське воєводства (Вінницький, Брацлавський повіти) [5, с. 15–17]. Своєрідною рисою Руського воєводства було те, що між повітами та воєводством існували проміжні адміністративно-територіальні одиниці – землі, а у Підляському воєводстві замість повітів були лише землі [6]. Останні українські воєводства створені у 1635 р. – це Чернігівське (Чернігівський повіт) [7, с. 66] і Смоленське воєводства (Стародубський повіт) [5, с. 15–17].

Всі українські воєводства, землі та повіти мали сеймик – власний уряд. Сеймик був добровільним зібранням шляхти певної землі, воєводства або провінції. Сеймик виконував подвійну політичну роль, тобто був становою інституцією місцевого шляхетського самоврядування та відігравав роль головного механізму участі шляхти в політичному житті держави [9, с. 3].

У 1569 р. Литва та Польща підписали Люблінську унію, в якій зазначалось, що королів-

ство Польське і Велике князівство Литовське є одним нероздільним і невіддільним тілом, однією загальною республікою, яка з'єдналася в один народ з двох держав і народів. Цими двома народами на вічні часи веліла одна голова, один загальний король, обраний загальними голосами Польщі та Литви [9, с. 725]. У результаті унії виникла держава – Річ Посполита (1569–1795 рр.). До складу Речі Посполитої увійшла значна частина українських земель (Волинь, Київщина, східне Поділля, частина Лівобережної України). На цих територіях були поширені польські законодавчо-правові норми. Всі українські воєводства та повіти увійшли до складу до так званої Малопольської провінції, яка була сеймовою одиницею. На теренах Малопольської провінції таких сеймиків було 13, у тому числі на українських землях – 9 [10, с. 99].

Як і становлення адміністративно-територіального устрою, формування сеймиків розпочалися задовго до Люблінської унії. Сейм вперше був законодавчо закріплений Цереквіцьким привілеєм і підтверджений Нешавськими статутами, виданими 1454 р. У статутах польський король обіцяв, що не буде встановлювати ніяких нових законів без згоди загальних з'їздів, які повинні збиратися в окремих землях [11, с. 225].

Подальше закріплення повноважень місцевих сеймиків були у Литовському статуті 1566 р., у наказах і в універсалах королів, у сеймових ухвалах, у земських привілеях, статутах і у місцевих нормах. Запровадження цих нормативних актів сприяли становленню у Речі Посполитій інституту сеймів.

В українських землях місцеві (провінційні, земські, воєводські, повітові) сеймики були запроваджені впродовж достатньо тривалого хронологічного проміжку. Найраніше це сталось у тих українських землях, які потрапили до Польського королівства ще у XIV – XV ст. (Руське, Подільське та Белзьке воєводства). Це було пов'язано із запровадженням в означених воєводствах у XV ст. польського адміністративно-територіального устрою. Щодо Київського, Волинського та Брацлавського воєводства, то тут місцеві сеймики виникли після політичної реформи 1566 р. у ВКЛ. Останні сеймики на українських землях були запроваджені в 1635 р. у Чернігівському воєводстві.

Український дослідник шляхетських сеймиків О. Вінниченко визначив за функціональним призначенням і на основі сеймикових матеріалів українських воєводств 13 (підраховано

нами – К. М.) типів сеймиків [12, с. 47–49]. Серед вищезначених типів цих типів місцевих сеймиків виокремимо ті, на яких розглядалися безпосередньо питання місцевого самоврядування та різноманітні проблеми регіонів.

Так, першочерговим завданням предсеймових або посольських сеймиків шляхти було обрання послів на вальний (загальний) сейм Речі Посполитої, створений після Люблінської унії, та надання послам інструкції. В останній висловлювалися побажання місцевої шляхти щодо тем обговорення на сеймі. Обрані послі мали неухильно дотримуватися отриманої інструкції. Після 1591 р. предсеймові сеймики забезпечували виконання сеймових постанов [13, с. 507]. Під кінець перебігу передсеймового сеймику шляхта переходила до розгляду проблем місцевого управління та написання інструкцій. Традиційно наприкінці цього документу містився заголовок «Петиція», під яким висловлювалися різноманітні прохання, скарги, звернення тощо [14, с. 39]. Наприклад, в інструкції посла від Волинського сеймику 1462 р. містилась вимога про вдосконалення та корегування процедури збору податків [15, с. 503].

Вагому роль послі з предсеймових сеймиків грали на вальному сеймі (законодавчий орган Речі Посполитої у другій половині XVI – XVIII ст.). Сейм мав дві палати. У верхній палаті засідали 140 сенаторів (у польській сенат до 1569 р. входило 94 сановника), у нижній – 170 послів, в тому числі 122 посла від Корони [16, с. 54]. Головна роль на вальному сеймі належала не сенаторам, а посольській ізбі (нижній палаті). Посольська ізба формувалася так: «Земські послі вибиралися шляхтою на місцевих повітових сеймиках, що називалися передсеймовими або посольськими. <...> Шляхта вибирала послів числом, встановленим законом для кожного воєводства, землі або повіту, від 1 і до 8» [17, с. 387]. Відповідно до цієї норми українські воєводства мали таке представництво на сеймі: Волинське – 6, Брацлавське – 4, Київське – 3, Чернігівське – 4 [8, с. 3].

Саме у посольській ізбі відбувалися найбільш жваві (якщо не сказати більше) дебати та зазвичай приймалися рішення, яким, як правило, підкорявся сенат і які затверджував (або як часто відбувалося, змушений був затвердити) король [18, с. 70].

Специфікою вального сейму було застосування на засіданнях протягом 1652–1791 рр. принципу *liberum veto* (з латинської «вільно

забороняю»), що передбачав одноголосність у прийнятті рішення та право посла призвати рішення сейму недійсним. Кожному сеймовому послу шляхта надавала інструкції, в яких визначала, на які питання посол не повинен погоджуватись; у яких випадках перешкоджати розгляду справ, якщо не будуть виконані певні умови та за якими обставинами припиняти засідання сейму (це виражалось у словах “*sistere activitatem*” (з латинської «зупинення діяльності») [19, с. 76]. За задумом шляхти принцип *liberum veto* мав протидіяти корупції на сеймі (недопущення прийняття небезпечного закону для шляхти). Для прийняття закону, який би задовольняв всіх, необхідно було шукати компромісне рішення. Але на практиці це привело до анархії, про що може свідчити поширене у той час серед шляхти висловлювання «Польща тримається на безвладді» [20, с. 83], а також до систематичних зривів сеймів. Протягом 1652–1764 рр. із 55 сеймів тільки 7 були завершені, інші 48 зірвані, причому близько третини сеймів зірвані через один голос. Зривання сеймів мали руйнівні наслідки для Речі Посполитої: по-перше, не провадилися у життя навіть прогресивні рішення сейму; по-друге, різке зростання ролі місцевих сеймиків у правлінні державою спричинило загострення протиріч у суспільстві.

Після посольських сеймиків збиралися генеральні сеймики в окремих провінціях. Українські воєводства, що входили до Малопольщі, проводили генеральний сеймик у м. Корчин. У цих сеймиках брали участь сенатори. На них приймалися рішення про спільні дії на рівні провінції та узгоджувалися позиції делегатів на сеймі і сенаторів.

Проблеми місцевого самоврядування розглядалися на реляційному (з латинської “*relatio*” – «донесення, повідомлення, доповідь») сеймику, який проходив після закінчення сейму для заслуховування звітів послів і обговорення сеймових конституцій, зокрема тих, що стосувалися збору податків [21, с. 128]; на надзвичайному сеймику шляхта вирішувала невідкладні справи; керував регіонам у періоди безкоролів’їв конфедераційний (каптурований) сеймик; займався питанням місцевого самоврядування господарський або сеймик «доброго порядку» [13, с. 507].

Шляхта добилась надзвичайно широких повноважень для сеймиків. Так, за правління короля Владислава IV (1595–1648 рр.), згідно з рішеннями місцевих «парламентів», воєвод-

ства набували права мати власну скарбницю, куди збирали гроші з так званого чопового податку (сплачувався за виготовлення пива, горілки, вина, меду на утримання війська). А за часів Августа II Саксонського (1697–1706 рр.; 1709–1733 рр.) у воєводствах за сеймиковими постановами творилися власні автономні військові уряди [22, с. 109].

Отже, на українських землях, що належали Речі Посполитій, існували засади децентралізації публічної влади, що проявились у функціонуванні місцевих сеймиків (органи публічної влади). Так, по-перше, найважливіші законодавчі акти приймалися на місцях шляхом обговорення на місцевих сеймиках, а центральна влада враховувала всі зауваження і затверджувала ці закони. По-друге, місцеві сеймики як суб'єкти управління нижчого рівня отримали від центральної влади (від короля) певний обсяг повноважень (міське самоуправління, контроль за виконанням законів) та ресурсів (збір податків).

**Висновки і пропозиції.** Занадто широка децентралізація публічної влади Речі Посполитої привела до глибокої кризи в країні й ослабила державу. Останнім скористались сусідні держави (Російська і Австрійська імперії та Пруссія) й поділили Річ Посполиту між собою.

Назвемо недоліки децентралізованої публічної влади Речі Посполитої:

1) влада в державі належала не всьому народу, а лише шляхті, яка дбала лише про особисті вузькокланові інтереси (вимагала у короля нових прав і привілеїв, власну армію, право збору податків), а не опікувалась вирішенням загальнодержавних проблем;

2) зростання ролі місцевих сеймиків відбулось внаслідок застосування принципу *liberium veto* послами. Це посилювало протиріччя у суспільстві;

3) дозвіл регіонам мати власні війська привів до втрати централізованого управління армією, що мало катастрофічні наслідки: зменшилась обороноздатність країни; розпочалась анархія; зріс рівень сепаратизму; нерівномірно розвивались різні регіони.

Для забезпечення успішної реформи з децентралізації публічної влади в Україні варто підняти рівень демократизації у суспільстві (всенародне обговорення, врахування пропозицій, зауважень, прийняття рішень більшістю народу, а не одностайністю або окремими верстами населення). Забезпечити лише централізоване управління збройним військами України.

### Список використаної літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіц. вісник Президента України. – 2015. – № 2. – Ст. 154. – С. 14.
2. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.ред. кол.: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне управління / наук.ред. кол.: В. Загорський (голова), С. Телешун (співголова) та ін. – 2011. – 630 с.
3. Марчук М. Територіальне самоврядування у Речі Посполитій / М. Марчук // Право і Безпека. – 2014. – № 4. – С. 21–28.
4. Проневич О. Реалізація функції правоохорони квазіполіцейськими інституціями у середньовічних німецьких монархіях та Речі Посполитій (кінець XV – кінець XVIII ст.) / О. Проневич // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4. – С. 67–72.
5. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність / [В. Яцюк, О. Матвійшин, В. Граб, Ю. Карпінський, Ю. Лоза, В. Новик, С. Бугай] ; за заг. ред. В. Яцюби. – К., 2001. – 270 с.
6. Губань Р. Історія становлення сучасного адміністративно-територіального устрою України / Р. Губань // Юридичний журнал. – №3 – 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3159>.
7. Крикун М. Земські уряди на українських землях у XV – XVIII ст. / М. Крикун // Записки Наукового товариства імені Шевченка. – 1994. – Т. ССХХVIII. Праці Історико-філософської секції. – С. 65–122.
8. Кулановський П. Земські сеймики як орган шляхетського самоуправління в др. пол. XVI – перш. пол. XVII ст. / П. Кулановський // Наукові записки історичного факультету Запорізького державного університету. – 1999. – Вип. VII. – С. 3–9.
9. Дневник Люблинского сейма 1569 г.: Соединение Великого княжества Литовского с Королевством Польским. – СПб. : Печатня В. Головина, 1869. – 780 с.
10. Влада і суспільство в Україні. Історичний контекст / за ред. В. Смоля. – К. : НАН України, Інститут історії України, 2013. – 506 с.
11. Хрестоматія по истории южных и западных славян : в 3 т. – Минск : изд-во «Университетское», 1987– . – Т. I : Эпоха феодализма / под ред. М. Фрейденберга. – 1987. – 272 с.
12. Вінниченко О. Типологія шляхетських сеймиків Речі Посполитої XVI – XVIII ст. / О. Вінниченко // Наукові зошити історичного факультету Львівського державного університету імені Івана Франка : збірник наукових праць. – Вип. 2. – Львів, 1999. – С. 47–49.

13. Енциклопедія історії України (ЕІУ) : в 10 т. – К. : Наукова думка, – 2003–2013. – Т. 9 : Прил – С / за ред. В. Смолія (голова) та ін. – 2012. – 944 с.
14. Казначеева Л. Річпосполитські сеймики у шляхетському самоврядуванні Правобережної України / Л. Казначеева // Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії : збірник наукових праць. – Вип. 19. – 2010. – С. 37–42.
15. Кулаковський П. Сеймик Волинського воєводства і сейм Речі Посполитої 1642 р. / Кризь століття: Студії на пошану Миколи Крикуна з нагоди 80-річчя / [ред. кол.: О. Вінниченко, Г. Гмітерек, Л. Зашкільняк, А. Заяць, О. Купчинський, Н. Яковенко]. – Львів, 2012. – С. 498–525.
16. Краткая история Польши. С древнейших времен до наших дней / [Л. Горизонтов, В. Дьяков, Ф. Зуев, У. Манусевич, И. Пименова, А. Орехов, С. Стецкевич, С. Фалькович, В. Якубский] ; [редколлегия: Ф. Зуев, В. Светлов, С. Фалькович, ответств. редактор: В.А. Дьяков]. – М. : Наука, 1993. – 528 с.
17. Любавский М. История западных славян / М. Любавский. – М. : Парад, 2004. – 608 с.
18. Безьев Д. Украина и Речь Посполитая в первой половине XVII в. : [монография] / Д. Безьев. – М. : Прометей, 2012. – 214 с.
19. Кареев Н.И. Исторический очерк Польского сейма / Н. Кареева. – М. : Тип. А. Мамонтова и К°, 1888. – 163 с.
20. Чикилёв М. Парламентаризм Речи Посполитой / М. Чикилёв // Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы: от Статута 1588 г. до современной Конституции : материалы Республиканской науч.-практ. конференции (Минск, 11–12 марта 2008 г.). – Минск, 2008. – С. 82–84.
21. Кулаковський П. Інструкція сеймику Чернігівського воєводства 1646 р. / П. Кулаковський // Україна модерна. – 2001. – С. 113–138.
22. Історія державної служби в Україні : в 5 т. / [відп. ред.: Т. Мотренко, В. Смолій ; редкол.: С. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.]. – К. : Ніка-Центр, 2009– . – Т. 1. – 2009. – 544 с.

**Мануилова К. В. Основы децентрализации публичной власти на украинских землях в составе Речи Посполитой**

*В статье исследуются особенности функционирования местных сеймиков Речи Посполитой на украинских землях. Отмечено, что в Украине наблюдаются давние традиции децентрализации публичной власти. В частности, выявлены основы децентрализации публичной власти в функционировании местных сеймиков Речи Посполитой.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, украинские земли, Речь Посполитая, сеймики.*

**Manuilova K. V. The principles of decentralization of public authority on Ukrainian lands belonging to the Polish-Lithuanian Commonwealth**

*The article examines the peculiarities of the local, regional councils of the Commonwealth of Ukrainian lands. It is noted that in Ukraine, a long tradition of decentralization of public power. In particular, revealed the foundations of decentralization of public authority in the operation of local regional councils of the Polish–Lithuanian Commonwealth.*

**Key words:** *Local government, Ukrainian land, Polish-Lithuanian commonwealth, sejmik.*